



Maio 2018 | Volume III | Número 5

Análise Europeia

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ESTUDOS EUROPEUS

Análise Europeia

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ESTUDOS EUROPEUS

Análise Europeia

Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus

Volume III | Número 5

Disponível em: <http://www.apeeuropeus.com/revista>

Associação Portuguesa de Estudos Europeus
Rua Coronel Marques Leitão, n.º 2, 1.º Dir.
1700-125 Lisboa
Portugal

Registo na ERC: 126820
Depósito Legal: 407079/16
ISSN: 2183-9565
ESSN: 2183-802X

Lisboa: Associação Portuguesa de Estudos Europeus, maio de 2018

© Associação Portuguesa de Estudos Europeus, 2018

Os leitores podem ler, descarregar, copiar, distribuir, imprimir, pesquisar, citar ou disponibilizar uma ligação de todos os artigos publicados nesta revista, sem pedir autorização prévia da editora ou do autor. A utilização ou reprodução de fotografias individuais deverá ser autorizada diretamente pelos titulares dos direitos de autor.

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

Capa: Torre Eiffel iluminada com a bandeira europeia [data desconhecida] – autor desconhecido/PinsDaddy. Página 10: Robert Schuman a caminho de uma reunião com o Secretário de Estado britânico para os Negócios Estrangeiros, Ernest Bevin, e o Secretário de Estado dos EUA, Dean Acheson, em 10 de maio de 1950 – PAP/Polskie Radio.



Esta publicação está protegida sob a Licença [Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

FICHA TÉCNICA

ANÁLISE EUROPEIA

Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus

Diretor

Pedro Camacho

Editores

André Simões dos Santos

Carlos Sérgio Rodrigues

David Gil Gonçalves

Luís Moniz

Conselho Científico

Alice Cunha

IHC – Universidade Nova de Lisboa

Eduardo Medeiros

CEG/IGOT – Universidade de Lisboa

Alina Esteves

CEG/IGOT – Universidade de Lisboa

Eduardo Paz Ferreira

Fac. Direito – Universidade de Lisboa

António Goucha Soares

ISEG – Universidade de Lisboa

Fátima Velez de Castro

Fac. Letras – Universidade de Coimbra

António Martins da Silva

Fac. Letras – Universidade de Coimbra

Francisca Guedes de Oliveira

CPBS - Universidade Católica Portuguesa

Carla Fernandes

IPRI – Universidade Nova de Lisboa

Isabel Camisão

Fac. Letras – Universidade de Coimbra

Célia Morgado

Ministério da Educação

João de Almeida Santos

FCSEA – Universidade Lusófona

Joaquim Ramos Silva
ISEG – Universidade de Lisboa

Nuno Cunha Rodrigues
Fac. Direito – Universidade de Lisboa

Jorge Malheiros
IGOT – Universidade de Lisboa

Olga Solovova
CES – Universidade de Coimbra

Lívia Franco
IEP – Universidade Católica Portuguesa

Paulo Almeida Sande
IEP – Universidade Católica Portuguesa

Luís Moreno
IGOT – Universidade de Lisboa

Pedro Gomes Barbosa
Fac. Letras – Universidade de Lisboa

Margarida Brito Alves
FCSH – Universidade Nova de Lisboa

Pedro Tavares de Almeida
FCSH – Universidade Nova de Lisboa

Maria de Fátima Ferreiro
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Rogério Roque Amaro
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Maria João Palma
Fac. Direito – Universidade de Lisboa

Proprietária e Editora

Associação Portuguesa de Estudos Europeus
NIPC 513676503
Rua Coronel Marques Leitão, n.º 2, 1.º Dir.
1700-125 Lisboa – Portugal
E-mail: comunicacao@apeeuropeus.com

Redação

Rua Coronel Marques Leitão, n.º 2, 1.º Dir.
1700-125 Lisboa
Portugal
E-mail: investigacao.apee@gmail.com

Design gráfico

Pedro Camacho

Sítio oficial

<http://www.apeeuropeus.com/revista>

Periodicidade

Semestral

Registo na ERC

126820

Depósito Legal

407079/16

ISSN

2183-9565 (versão CD-ROM)

ESSN

2183-802X (versão em linha)

ESTATUTO EDITORIAL

A revista *Análise Europeia* foi fundada em 2016 pela Associação Portuguesa de Estudos Europeus, que detém a sua propriedade e demais direitos de edição e publicação. A sua fundação nasceu da vontade de criar uma revista científica portuguesa dedicada, exclusivamente, aos Estudos Europeus, considerando as suas variadas vertentes enquanto área científica. Assim, a *Análise Europeia* oferece um espaço, no meio académico, a todos os alunos, investigadores e professores que desejem publicar os seus trabalhos de investigação na área dos Estudos Europeus, contribuindo para a promoção, dignificação e avanço científico da mesma.

A *Análise Europeia* pretende contribuir para o desenvolvimento da investigação científica, a promoção de uma reflexão e discussão aprofundada sobre as metodologias dessa mesma investigação, e a divulgação de informação e conhecimento no âmbito dos Estudos Europeus. A *Análise Europeia* visa proporcionar um fórum para o diálogo multidisciplinar e interdisciplinar de ideias e um quadro de análises teóricas e empíricas, cobrindo os seguintes tópicos de investigação: História da Integração Europeia, Filosofia Política e a Ideia de Europa, Economia e Políticas Públicas da União Europeia, Desenvolvimento e Coesão Social na Europa, Direito da União Europeia, Demografia e Movimentos Migratórios na Europa, Multilinguismo e Política Linguística na Europa, a União Europeia no Contexto Internacional, Arte e Cultura Europeia e Portugal na União Europeia.

A *Análise Europeia* pretende ser um fórum permanente de discussão, debate e reflexão sobre a realidade europeia, dando lugar à crítica científica e fundamentada, acolhendo os trabalhos de alunos, investigadores e professores que se comprometam com o progresso científico dos Estudos Europeus. A *Análise Europeia* pauta-se pelos normais

padrões internacionais de edição, submetendo as propostas de publicação à arbitragem científica de avaliadores conceituados.

A *Análise Europeia* é uma publicação semestral, independente e livre, que se identifica com os mais elevados valores europeus, o respeito pela verdade científica, pela liberdade de imprensa e pelos princípios deontológicos e a ética profissional, assim como pela boa fé dos leitores. A *Análise Europeia* é publicada em suporte digital e de forma gratuita, contribuindo, desta forma, para uma mais eficaz difusão e promoção dos Estudos Europeus como área científica, em linha com a sua defesa pelo acesso livre e universal do conhecimento. Defende, ainda, o pluralismo de opinião, sem prejuízo desta representar as posições da sua editora, a Associação Portuguesa de Estudos Europeus.

ÍNDICE

EDITORIAL

Europa: Uma União a Construir

Carlos Castilho Pais

11

ARTIGOS

Mercosul e União Europeia: Sinalizações de uma Parceria Extrarregional em Pesquisa, Inovação e Internacionalização

Maria Creusa Borges

15

Common Fisheries Policy: The Limits of “Privatization”

Manuel Pacheco Coelho

38

Exploring the Behavioural Aspects of Migration Decisions in the Biography of a Returner

Zoltán Csányi

58

The ‘Hidden Geography’ in the EU Policymaking

Eduardo Medeiros

91

Quo Vadis “Europa Verde”? - A Política de Ambiente da União Europeia e o Combate às Alterações Climáticas

Amparo Sereno

123

Governança Climática Europeia: Pacotes 2020 e 2030 e o Acordo de Paris

Angélica Saraiva Szucko

150

COMUNICAÇÕES

O Acordo UE/Mercosul – Eventuais Complicações Jurídicas Decorrentes da Demora na Celebração do Acordo no Prisma da União Europeia

Maria João Palma

171

RECENSÕES

“O Medo e a Esperança, Europa: A Crise Global e as Medidas Necessárias para a Ultrapassar”, por Giulio Tremonti	182
Francisco Rente Nunes	

DISCURSOS

Invigorating and Strengthening European Democracy	189
Frans Timmermans	

NORMAS

Normas de Publicação	200
Política Editorial	206



“A **Europa** não será feita de uma só vez, ou de acordo com um plano único. Será construída através de **passos concretos** que criarão primeiro uma **solidariedade** de facto.”

Robert Schuman (1886-1963)

Político francês e pai fundador da União Europeia

EDITORIAL

EUROPA: UMA UNIÃO A CONSTRUIR

Em pleno século XIX, no Congresso Internacional da Paz de 1849, realizado em Paris, Victor Hugo (1802-1885) afirmava: “Um dia virá em que a França, a Rússia, a Itália, a Inglaterra, a Alemanha, todas vós, nações do continente, sem perder as vossas qualidades distintas e a vossa gloriosa individualidade, unir-vos-eis profundamente numa unidade superior e constituireis a fraternidade europeia, exactamente como a Normandia, a Bretanha, a Borgonha, a Lorena, a Alsácia, todas as nossas províncias se fundiram na França.”

Recordo sempre este discurso de Victor Hugo quando ouço ou leio, e isso acontece amiudadamente, certas vozes que, não sendo talvez descrentes, conduzem à descrença na União Europeia (UE). Na UE, há que começar tudo de novo, iniciar uma nova génese; alguns identificam a UE como zona de comércio livre e pouco mais; outros enumeram as suas crises do tempo actual, seis ou sete, no mínimo; há, ainda, quem ponha em dúvida a sua existência ou a descreva enquanto arremedo de união.

Certo, num mundo que enfrenta uma ‘nova desordem mundial’ (título de Tzvetan Todorov), uma Europa que não se encontrasse à deriva (‘Uma Europa à Deriva’ é o título de uma das obras de Slavoj Žižek) seria um benefício para o mundo e um factor determinante para o prestígio da UE. Não se pode exigir à UE que dê o que ela não tem. E o que ela não tem e devia ter está identificado. Todorov (2006, pp. 71-77), por exemplo, procedeu a essa identificação num conjunto de propostas, das quais destaco as propostas de uma força militar autónoma e a de um presidente. Isso não faria da Europa o oásis do deserto nem o paraíso na Terra, mas poderia vir dela uma resposta de ordem à desordem, capaz de estancar os perigos e o caos.

Por tudo isto, voltar a Victor Hugo dá-me algum alento. Porque já nessa época a Europa era compreendida na sua diversidade. O modelo de coabitação entre as regiões francesas e a França era o modelo que Victor Hugo propunha à Europa. Pode ser-se europeu e português ou europeu e alemão.

Este pensamento é um pensamento contra a descrença na UE. Mas é também uma resposta aos que defendem as suas fronteiras, como se de trincheiras se tratasse, aos que pugnam pelo que é nacional acima de tudo, como se o nacional e o europeu fossem inconciliáveis. E é uma resposta oportuna, face aos pugnazes nacionalismos que surgem um pouco por toda a parte. O caminho está apontado, compete ao projecto europeu provar que é possível. Nesse sentido, e já bem perto de nós, em 2013, apontava Vasco Graça Moura (2013, p. 83): "A unidade europeia só poderá ter êxito se conseguirmos realizá-la no quadro da diversidade cultural e linguística, valorizando devidamente o que é próprio da dimensão cultural europeia: as suas raízes comuns, o imenso tecido que se formou ao longo dos séculos em todas as áreas da cultura e cujas malhas se espelham e se respondem de modo caleidoscópico no espaço e no tempo."

Mas existe um outro pensamento que vou buscar à literatura alemã, cujo alento que daí me advém não é menor do que aquele que acabo de mencionar. Referirei apenas Klaus Mann, filho de Thomas Mann, prémio Nobel da Literatura em 1929, ambos heróicos lutadores contra Hitler e o fascismo alemão. Klaus Mann (2017, p. 13), numa carta datada de 1930, escrita alguns meses após as eleições legislativas desse mesmo ano, que deram ao partido nazi (NSDAP) cerca de seis milhões de votos e cento e sete lugares no Reichstag, dizia a Stefan Zweig (1881-1942), escritor fugido do nazismo de 1935 até ao ano da sua morte: "O Senhor lamenta a lentidão, o passo de caracol a que a política europeia evolui, e nós deploramo-la tanto como o Senhor. Quero ser uma das 'pessoas honestas' que partilham consigo a decepção de ver que nos enganam em todas as sessões da Sociedade das Nações, ao adiar o desarmamento que nós reclamamos com toda a energia. A única questão é saber se os indivíduos que dirigem o coro deste pseudonacionalismo pseudo-social estão tão desiludidos como nós. O que é que os poderia decepcionar? Aspiram a uma Europa pacífica, unida e regida pelo espírito? O que eles querem é exactamente o contrário."

As palavras de Klaus Mann, 'uma Europa pacífica, unida e regida pelo espírito' são uma resposta a uma 'Europa à Deriva' e não são contraditórias com a proposta de Todorov de uma força militar autónoma para a Europa. Uma força militar pode manter a paz em vez de fazer a guerra, sobretudo numa Europa que preza os seus valores identitários, ou, nas palavras de Klaus Mann, numa Europa que é 'regida pelo espírito'.

É este um pensamento no qual está bem viva a maior tragédia europeia do século XX. E não são poucas as vozes que, na actualidade, nos alertam para a vigilância. Porque, como diz Rob Riemen (2012, p. 49), "foi nessa sociedade (europeia) impregnada de ressentimento que o medo da liberdade e a resistência a qualquer diferença foram cultivados e estão de novo a ser cultivados."

A União Europeia, apesar dos avanços e recuos que se conhecem, continua sendo um projecto em construção. Os dois pensamentos aqui enunciados não devem ser considerados mais do que a afirmação humilde, mas activa, da identidade de europeu do seu autor.

Carlos Castilho Pais

Professor - Universidade Aberta

BIBLIOGRAFIA

- HUGO, V., 1849. "Discurso no Congresso Internacional da Paz de 1849", cf. Aula Aberta 'Europa, Presente e Futuro', Universidade Aberta. Disponível em: <http://moocs.uab.pt/mimooc/course/view.php?id=15§ion=1>
- MANN, K., 2017. *Contra a Barbárie*. Lisboa: Gradiva.
- MOURA, V. G., 2013. *A Identidade Cultural Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- RIEMEN, B., 2012. *O Eterno Retorno do Fascismo*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- TODOROV, T., 2006. *A Nova Desordem Mundial*. Porto: Edições Asa.
- ZIZEK, S., 2016. *A Europa à Deriva*. Lisboa: Objectiva.

ARTIGOS

Mercosul e União Europeia: Sinalizações de uma Parceria Extrarregional em Pesquisa, Inovação e Internacionalização

Maria Creusa Borges

Common Fisheries Policy: The Limits of “Privatization”

Manuel Pacheco Coelho

Exploring the Behavioural Aspects of Migration Decisions in the Biography of a Returner

Zoltán Csányi

The ‘Hidden Geography’ in the EU Policymaking

Eduardo Medeiros

Quo Vadis “Europa Verde”? - A Política de Ambiente da União Europeia e o Combate às Alterações Climáticas

Amparo Sereno

Governança Climática Europeia: Pacotes 2020 e 2030 e o Acordo de Paris

Angélica Saraiva Szucko

MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA: SINALIZAÇÕES DE UMA PARCERIA EXTRARREGIONAL EM PESQUISA, INOVAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO

MARIA CREUSA BORGES¹

RESUMO

O artigo examina sinalizações de uma pauta de cooperação extrarregional entre o MERCOSUL e a União Europeia em matéria educativa, no quadro de políticas de convergência no contexto das globalizações. Parte-se do pressuposto que as estratégias inter-regionais se intensificam, indicando a construção de uma agenda de cooperação com ênfase em pesquisa, inovação e internacionalização de programas de educação elaborados por Estados. No quadro de estabelecimento de cooperações inter-regionais entre MERCOSUL-União Europeia, temas novos são incluídos na pauta da política externa, além de temas estritamente econômicos, mas vinculados a estes, com implicações nas questões da educação, investigação e internacionalização. Compreende-se o espaço geopolítico marcado por posições de poder influenciadas por relações de força, caracterizadas pela posse de capital relevante em cenários econômicos e políticos em que são inseridas, na agenda política, cooperações dessa natureza. Nesse cenário, emergem questões a tratar referentes às convergências possíveis de ser construídas, no acordo de cooperação MERCOSUL-União Europeia, e suas implicações em termos educacionais.

Palavras-chave: Cooperação inter-regional, MERCOSUL, União Europeia, Investigação, Educação.

Histórico do artigo: recebido em 27-03-2018; aprovado em 26-04-2018; publicado em 08-05-2018.

Publicação a convite do Conselho Editorial.

¹ Professora no Departamento de Direito Privado e Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraíba, Brasil. João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: mcaborges@gmail.com.

ABSTRACT

MERCOSUR and European Union: Signs of an Extra-Regional Partnership in Research, Innovation and Internationalization. The article examines signs of an extra-regional cooperation between MERCOSUR and the European Union in educational matters within the framework of convergence policies in the context of globalization. It is assumed that the interregional strategies intensify, indicating the construction of a cooperation agenda with emphasis on research, innovation and internationalization of education programs elaborated by States. In the framework of establishing interregional cooperation between MERCOSUR-European Union, new topics are included in the agenda of foreign policy, as well as strictly economic themes, but linked to them, with implications for education, research and internationalization. It is understood the geopolitical space marked by positions of power influenced by relations of force, characterized by the possession of relevant capital in economic and political scenarios in which, on the political agenda, such cooperation is inserted. In this scenario, questions arise regarding the possible convergences to be built, in the MERCOSUR-European Union cooperation agreement, and their implications in educational terms.

Keywords: Interregional Cooperation, MERCOSUR, European Union, Research, Education.

1. UMA INTRODUÇÃO AOS ATOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL EM MATÉRIA EDUCATIVA E INVESTIGAÇÃO

O debate sobre políticas convergentes em educação assume centralidade quando da construção da área europeia de ensino superior e da investigação na década de noventa do século XX, com o paradigmático Processo de Bolonha. Esse processo se fundamentou em reuniões multilaterais com chefes de Estado e ministros da Educação no espaço geopolítico europeu e em produção profícua de documentos e normativas.

O Processo de Bolonha, de fato, se constitui como um movimento precursor na estratégia de convergência política em torno de uma área prioritária da Economia Baseada no Conhecimento (EBC), caracterizada pelos seguintes aspectos: economia em que a maior parte da produção e do emprego se concentra no setor terciário, nos serviços intensivos em conhecimento, como educação, saúde, I&D (Inovação e Desenvolvimento); substituição dos operários da indústria por trabalhadores do conhecimento; generalização do uso das novas tecnologias da informação e

comunicação; sistemas produtivos dependentes de inovação e que impulsiona as atividades a ela vinculadas (Murteira, 2004).

No quadro dos processos das globalizações (Santos, 2002; 2013), a educação, sobretudo a educação superior, *Tertiary Education*, nos termos da Organização Mundial do Comércio (OMC), é configurada como um serviço passível de comercialização além das fronteiras dos Estados. No quadro do *General Agreement on Trade in Services* (GATS, 1995), acordo sobre o comércio de serviços, a educação foi incluída na lista dos serviços a ser ofertados a partir dos modos de oferta: consumo no estrangeiro, presença comercial, presença de pessoas naturais (Borges, 2009).

No modo de oferta *consumo no estrangeiro*, a OMC identifica limitações ao desenvolvimento do comércio dos serviços de educação, tais como aquelas relativas à mobilidade dos estudantes, às questões referentes à imigração e ao controle de divisas, assim como ao reconhecimento de títulos obtidos no exterior. Quanto ao modo de oferta *presença comercial*, as barreiras aos serviços de ensino se referem à impossibilidade da obtenção de licenças nacionais; a medidas voltadas à limitação das inversões diretas realizadas por provedores estrangeiros de serviços educacionais; a provas de necessidades econômicas; a restrições no processo de contratação de docentes; à existência de monopólios estatais e de concessão de subvenções e de privilégios às instituições locais. No modo de oferta *presença de pessoas naturais*, a OMC propõe a eliminação de barreiras relativas às questões de imigração, de condições de nacionalidade, prova de necessidades econômicas e reconhecimento de credenciais (OMC, 1998).

De fato, no quadro das regras do *General Agreement on Trade in Services* (GATS, 1995), tomam impulso políticas de promoção do comércio em educação, sobretudo em educação superior. Alguns Estados são pioneiros nessa promoção, formulando propostas para o incremento desse comércio na perspectiva de sua liberalização e da eliminação de barreiras. Nesse quadro, estabeleceram propostas os Estados Unidos (OMC, 2000), a Austrália (OMC, 2001) e o Japão (OMC, 2002), formulando compromissos em matéria do comércio de serviços educacionais.

Os Estados Unidos se destacam na promoção do comércio de serviços educacionais além das fronteiras estatais, propondo compromissos em relação aos serviços de ensino superior terciário, ensino para adultos e capacitação (OMC, 2000). O objetivo consiste na criação de condições favoráveis aos provedores desses serviços, buscando a redução de barreiras que se colocam em seu desenvolvimento para além das fronteiras nacionais. Propõem, por conseguinte, a liberalização do comércio dos serviços educacionais, nas áreas indicadas, comércio este considerado um relevante setor da economia mundial. Nessa proposta, a educação superior é compreendida como um serviço de ensino terciário, passível de ser comercializável em escala global. Entretanto, os Estados Unidos consideram que a instituição estatal detém um relevante papel no desenvolvimento da educação superior. Relevante, mas não exclusivo, cabendo ao setor privado a tarefa de complementação dos sistemas de ensino público. Nessa concepção,

os serviços de ensino superior (terciário) [...] constituem uma atividade empresarial internacional de crescente importância, que complementa o sistema público de ensino e contribui para a disseminação em todo o mundo da moderna 'economia do conhecimento'. A disponibilidade desses serviços [...] pode ajudar a disponibilizar uma força de trabalho mais eficiente, permitindo que os países melhorem sua posição competitiva na economia mundial. (OMC, 2000, p. 1).

Nesse cenário, o paradigmático Processo de Bolonha europeu se constitui em atos de integração pioneiros em torno de uma área prioritária na EBC, em matéria de oferta de serviços educacionais, mobilidade de estudantes, de professores e consumo no estrangeiro. Nessa perspectiva, as recomendações presentes em alguns documentos são fundamentais para a configuração da estratégia de convergência na perspectiva educacional e da investigação no espaço geopolítico europeu. Nessa estratégia, são afirmados compromissos no documento *Magna Charta Universitatum* (1988) e na *Declaração de Sorbonne* (1998).

A discussão de algumas temáticas, presentes na estratégia de convergência construída a partir da Declaração de Bolonha (1999), documento-símbolo do Processo

de Bolonha europeu, é antecipada nos documentos supracitados. Faz-se necessária, portanto, sua análise no tocante às temáticas inseridas na agenda multilateral acerca da matéria e às recomendações sugeridas para o estabelecimento de uma agenda de cooperação em educação superior no contexto da EBC.

No documento *Magna Charta Universitatum* (1988), assinado pelos reitores das universidades europeias, discute-se o papel da universidade numa sociedade em mudança e internacional, antecipando uma discussão recorrente nos documentos construídos a partir do acordo de Bolonha. Na sociedade marcada por globalizações e onde o conhecimento se constitui numa mercadoria de grande valor, as instituições de educação superior são chamadas a desempenhar novos papéis, diante das demandas criadas pelas necessidades do mercado de trabalho e do desenvolvimento da economia europeia.

No espaço geopolítico europeu, a discussão sobre a construção da Europa do Conhecimento coloca novos desafios para a universidade, sendo esta interpelada a contribuir no processo de convergência nos aspectos culturais, sociais e, principalmente, no desenvolvimento econômico. No referido documento, não obstante ter sido elaborado em 1988, encontra-se presente a discussão do papel da universidade no processo de desenvolvimento econômico, temática reiterada na agenda multilateral sobre a instituição universitária a partir da Declaração de Bolonha (1999) e, também, nas recomendações das organizações internacionais, sobretudo do Banco Mundial e da OMC.

No documento em análise, as universidades são definidas como centros de cultura, conhecimento e pesquisa, e são guiadas pelos princípios da autonomia; produção do conhecimento; unidade entre ensino e pesquisa; independência em relação às autoridades externas, tanto econômicas como políticas; liberdade acadêmica. Trata-se de uma concepção de universidade pautada em princípios republicanos, que enfatizam a autonomia e a liberdade acadêmica como aspectos que distinguem uma instituição universitária.

Com base nessa concepção, os reitores das universidades europeias sugerem recomendações, tais como: contratação de professores, com ênfase na inseparabilidade

da pesquisa e do ensino como critério de contratação; necessidade de congregação de projetos, garantindo-se a troca de informações e documentos como base para a realização do progresso da produção do conhecimento e dos processos de aprendizagem; mobilidade de professores e alunos, sendo necessária uma política de equivalência de títulos e de exames para efetivar essa mobilidade e a necessidade de a instituição universitária transcender barreiras geográficas e políticas.

Nessa concepção, encontram-se presentes características mais próximas de um modelo *humboldtiano* de instituição universitária, que enfatiza a produção de pesquisa como aspecto fundamental e que distingue uma instituição como universidade. A inseparabilidade entre ensino e pesquisa, mobilidade, política de equivalência e integração europeia são temáticas dominantes na agenda de Bolonha, sendo trabalhadas de forma mais detalhada e até ampliadas com a finalidade de efetivação da Área Europeia de Ensino Superior e da Europa do conhecimento.

Não obstante as especificidades do contexto econômico, social e político, na *Declaração de Sorbonne* (1998), compromisso firmado por ministros de educação europeus (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), dez anos após a elaboração do documento *Magna Charta Universitatum*, é colocado o discurso do papel da universidade na construção das dimensões intelectuais, culturais, sociais e técnicas do continente europeu. Nesse sentido, o papel da universidade é ampliado para além da dimensão da produção do conhecimento, sendo chamada, no contexto de uma sociedade cada vez mais internacional, a desempenhar papéis referentes a outras dimensões, sobretudo quanto aos aspectos relativos ao processo de desenvolvimento social e econômico e à construção da Europa do conhecimento.

Nesse contexto, algumas recomendações são indicadas: circulação livre de estudantes e professores; abolição das barreiras para concretizar a mobilidade e a cooperação no espaço europeu de ensino superior; e reconhecimento internacional dos sistemas de ensino superior europeus. Para a efetivação da mobilidade, são colocadas como propostas a utilização do esquema de créditos *European Credit Transfer System* (ECTS), tanto para a troca como para a acumulação, e a organização

dos graus académicos em dois ciclos principais, com a finalidade de facilitar comparações e equivalências de títulos.

Percebe-se que, no documento em análise, recomenda-se uma concepção de universidade no contexto de políticas de convergência no quadro europeu. Trata-se de uma concepção que enfatiza o papel da universidade no âmbito de uma sociedade global e pautada na EBC. Nesse contexto, as instituições universitárias são chamadas a exercer papéis referentes, sobretudo, à formação de cidadãos qualificados para o mercado de trabalho, oferecendo as competências necessárias às demandas desse mercado. Outra exigência feita à universidade diz respeito à produção de conhecimento na perspetiva das necessidades do setor produtivo. Dessa forma, a universidade é pressionada a desenvolver a pesquisa aplicada e a inovação tecnológica, vinculada aos imperativos do desenvolvimento económico, sendo, inclusive, utilizada a sua capacidade de produzir inovação tecnológica como critério de avaliação do desempenho da instituição.

Nos documentos *Magna Charta Universitatum* e *Declaração de Sorbonne* são realçadas concepções de universidade na perspetiva de construção de uma Europa mais ampliada, nas dimensões sociais, económicas, técnicas e culturais em contexto de convergências. Nesse contexto, as instituições universitárias são pressionadas a exercer tarefas diferentes daquelas que tradicionalmente desempenham. A questão que se coloca se constitui, fundamentalmente, na produção de produtos universitários voltados ao desenvolvimento da economia europeia, contribuindo para a melhoria de sua competitividade global. Mesmo no documento *Magna Charta Universitatum*, em que os princípios republicanos são mais enfatizados, algumas temáticas são introduzidas e estas diferem e se distanciam desses princípios, como é o caso da temática da inovação tecnológica atrelada ao desenvolvimento da pesquisa na universidade. Com a distância temporal de dez anos, nos referidos documentos, apesar de discutirem concepções similares - as questões referentes à abolição de barreiras, à mobilidade, ao reconhecimento internacional e à política de equivalência de títulos -, são introduzidas necessidades que são ampliadas no contexto de discussão do Processo de Bolonha.

A agenda do Processo de Bolonha pauta-se numa plataforma que prioriza o reforço da convergência europeia na perspetiva educacional, com ênfase na construção da Europa do Conhecimento e da Área Europeia de Investigação (Borges, 2013). Segundo Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), a agenda Bolonha teve o mérito de contribuir “para a convergência dos sistemas de ensino superior na Europa” (CESE, 2012, p. 144) em torno de questões cruciais, sobretudo no tocante aos avanços do conhecimento científico e ao seu vínculo com as demandas de competitividade da economia europeia.

Na agenda Bolonha, é reiterada a necessidade de produção da pesquisa aplicada, se constituindo em pauta prioritária nas recomendações elaboradas nos documentos aprovados após a Declaração de 1999, os quais compõem o quadro de orientações do referido processo. Quadro em que as instituições de ensino superior são pressionadas a produzir conhecimentos passíveis de ser explorados pelas demandas da EBC.

De fato, o Processo de Bolonha constitui uma referência no debate sobre a convergência de sistemas de educação em espaços geopolíticos regionais e, sobretudo, quanto à temática da produção da inovação pela universidade. Um quadro normativo é construído, inclusive no Brasil, para dar suporte aos projetos de produção da inovação, ciência e tecnologia e às interações entre as universidades e as empresas (Borges, 2015)².

Além disso, cooperações em espaços regionais sobre a matéria são reforçadas com a criação de novos grupos com impactos geopolíticos, além das fronteiras europeias (Borges, 2013). Os impactos podem ser mensurados em várias dimensões. Uma delas consiste nas iniciativas e no reforço da cooperação em matéria de educação superior, como é o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), cujo tratado constitutivo - o Tratado de Assunção (1991) - foi assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com vistas à construção de estratégias convergentes nos setores da circulação de bens, serviços e fatores produtivos³. Mais recentemente, a pauta da

² A Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e sua alteração pelo novo marco legal de 2016, Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016.

³ Sobre a matéria, ver: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>.

cooperação do MERCOSUL tem-se ampliado para temas como o Código Aduaneiro, Tarifa Externa Comum, Sistema de Solução de Controvérsias e a intensificação da perspectiva da educação como um setor estratégico no quadro de fortalecimento das políticas de integração regional⁴. Além da ampliação da agenda, o MERCOSUL tem firmado negociações extrarregionais com a União Europeia, com a inclusão de novos temas na pauta da política externa brasileira. Além disso, o MERCOSUL tem firmado pautas de cooperação com outros países e blocos geopolíticos e econômicos⁵.

Nesse cenário, se constitui o grupo emergente BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, a partir de 2011, a África do Sul). A característica comum entre esse grupo e a União Europeia é o fato da convergência começar pela via econômica e política e se ampliar para a área educacional. Fato este que expressa a centralidade da educação superior e de seu papel estratégico na EBC, papel afirmado na 6.^a Cúpula do BRICS, realizada em 2014, no Brasil, não obstante as diferenças nas trajetórias de desenvolvimento entre os países-membros do grupo (Stuenkel, 2017).

Não obstante o BRICS ser um grupo político recente – a 1.^a Cúpula foi realizada em 2009 e o ingresso da África do Sul ocorre em 2011 –, o grupo tem realizado reuniões anuais, as chamadas Cúpulas, em cada país-membro. Em cada Cúpula tem-se ampliado a agenda de cooperação considerada relevante para as economias emergentes que compõem o grupo. Na 6.^a Cúpula, sediada no Brasil, em 2014, o grupo reforça a cooperação com a criação do Banco de Investimento do BRICS, contando, inicialmente, com um capital de US\$ 50 bilhões, capital este que subsidiará as ações estratégicas de cooperação em diversas áreas, entre elas, a educação superior e a investigação com ênfase na inovação tecnológica⁶.

Nesse contexto, a Cúpula de Fortaleza dá ensejo a uma nova agenda estratégica do BRICS. Acompanhando um movimento iniciado em 2013, por ocasião da Consulta Ministerial BRICS-UNESCO, realizada em Paris, com a presença dos ministros de Educação dos países-membros do BRICS, firma-se um compromisso de cooperação na área de educação, com destaque à educação superior e à inovação tecnológica. A

⁴ Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL (2011-2015).

⁵ Constitui um acordo extrarregional precursor da intensificação dessa estratégia de cooperação, o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Israel, promulgado pelo Decreto n.º 7159, de 27 de abril de 2010.

⁶ Para mais informações, vide: http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics.

cooperação intra-BRICS se acentua na 6.^a Cúpula, com a realização do 6.º Fórum Acadêmico que a precedeu, sediado no Rio de Janeiro, tendo à frente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com uma plataforma dedicada ao fortalecimento da cooperação com ênfase na educação, o 6.º Fórum Acadêmico centralizou suas discussões nas temáticas relacionadas à produção da ciência, tecnologia e aos desafios da inovação no BRICS, com destaque às relações entre universidade e empresa na promoção da inovação tecnológica⁷.

O Fórum Acadêmico, o Consórcio de *Think Tanks*, bem como Ciência e Tecnologia constituem as principais áreas de cooperação do BRICS. O Conselho de *Think Tanks*, estabelecido em 2013, é constituído pelas seguintes instituições: IPEA⁸ (Brasil), *National Committee for BRICS Research*⁹ (Rússia); *Observer Research Foundation*¹⁰ (Índia); *China Center for Contemporary World Studies*¹¹ (China); e *Human Sciences Research Council*¹² (África do Sul). A Declaração de Fortaleza (2014), documento elaborado na 6.^a Cúpula do BRICS, ressalta a centralidade da educação superior, ao afirmar o necessário estabelecimento da Rede Universitária do BRICS, liderada pela Federação Russa.

As estratégias multilaterais supracitadas indicam uma agenda de fortalecimento da convergência com ênfase na educação superior, inovação tecnológica e na internacionalização de programas de educação elaborados por Estados. Entretanto, diante da emergência de novos cenários econômicos e políticos, se coloca em causa essa estratégia com ênfase na convergência multilateral. No espaço geopolítico europeu, sobretudo com a crise econômica desencadeada a partir de 2008 e, recentemente, com o *Brexit*¹³ do Reino Unido da União Europeia, coloca-se a questão se a política de convergência que vinha sendo adotada desde o Processo de Bolonha, em termos educacionais, padecerá de continuidade. No Brasil, se problematiza a crise

⁷ A programação do Fórum Acadêmico dos BRICS de 2014 pode ser consultado em: http://www.ipea.gov.br/forumbrics/images/docs/140124_BRICSProgramacaoPTG.pdf.

⁸ Sítio oficial: <http://www.ipea.gov.br/portal/>.

⁹ Sítio oficial: <http://www.pircenter.org/en/projects/42-shaping-russias-agenda-for-brics>.

¹⁰ Sítio oficial: <http://www.orfonline.org/>.

¹¹ Sítio oficial: <http://english.cccws.org.cn/>.

¹² Sítio oficial: <http://www.hsrb.ac.za/en>.

¹³ Abreviação das palavras em inglês *Britain* (Grã-Bretanha) e *exit* (saída), designando a saída do Reino Unido da União Europeia.

política com impactos econômicos e a continuidade das estratégias de convergência no BRICS. Em cenários de crise, se coloca o questionamento sobre as possibilidades de assunção de compromissos no quadro do acordo extrarregional MERCOSUL e União Europeia, sobretudo concernente aos temas e às questões a tratar na formulação dessa plataforma.

2. A EMERGÊNCIA DE UM ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA E CENÁRIOS DE COOPERAÇÃO EM TERMOS EDUCATIVOS E EM INVESTIGAÇÃO

A análise de uma agenda de cooperação extrarregional em educação, pesquisa e inovação tecnológica e internacionalização de programas de educação interestaduais constitui uma área de pesquisa recente, centralizada nos estudos sobre a atuação das organizações internacionais, sobretudo sobre as recomendações de políticas educativas do Banco Mundial, Organização das Nações Unidas sobre Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e Organização Mundial do Comércio (OMC) (Borges, 2009; 2010; 2013; 2015).

Não obstante a ocorrência de estudos recentes na área, a questão assume relevância em fóruns acadêmicos, diplomáticos e em plataformas governamentais, como expressam as estratégias do Reino Unido, após o *Brexit* e com o novo gabinete, voltadas à criação da *UK Research and Innovation* (UKRI), com uma agenda voltada ao fortalecimento da inovação e às interações universidade-empresa (SQUEFF, 2017).

De fato, a matéria educação superior e inovação tecnológica ocupa posição central nessa agenda, também, no Brasil. Como indica a pauta da política externa brasileira, a temática da cooperação internacional em matéria de ciência e inovação se faz presente, sobretudo no estabelecimento de acordos de livre comércio e preferenciais extrarregionais¹⁴.

No tocante à cooperação intra-BRICS em matéria de educação superior e inovação tecnológica, são realizados fóruns acadêmicos em centros de excelência

¹⁴ Para mais informações sobre esta temática, vide: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=190&lang=pt-br.

brasileiros, como é o caso do Seminário *BRICS Higher Education*, ocorrido na UNICAMP, nos dias 8 e 9 de novembro de 2012, com o tema *Tendências Recentes do Ensino Superior nos BRICS: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade*, promovido pelo Centro de Estudos Avançados daquela instituição. Nesse *locus*, teve lugar o debate acadêmico sobre a educação superior e como esta tem respondido aos desafios da internacionalização e às demandas para o aumento da competitividade econômica dos membros do BRICS.

Os países-membros do BRICS têm dispensado uma atenção especial às políticas de educação superior. Segundo dados do Relatório da UNESCO, *BRICS: Construir a Educação para o Futuro - Prioridades para o Desenvolvimento Nacional e a Cooperação Internacional*, "todos os cinco países consideram o desenvolvimento de sistemas de ensino superior mundialmente competitivos como prioridade número 1 para a consolidação de sua posição emergente" (2014, p. 20). Brasil, China, Índia, Federação Russa e África do Sul visam expandir as matrículas na educação superior, com políticas de equidade específicas para melhorar o acesso e garantir a qualidade articulada ao mundo produtivo. Uma das metas consiste na consolidação de universidades de classe mundial.

Na perspectiva da internacionalização de seus sistemas de educação superior, o BRICS têm promovido intercâmbios de estudantes, encorajando universidades estrangeiras a estabelecer *campi* em seus territórios, constituindo um desafio tornar as suas universidades mais atraentes para estudantes internacionais e em cooperação intra-BRICS.

Nesse cenário, emerge a necessidade de pontuar questões e analisar possíveis convergências que simbolizem o estabelecimento de uma pauta de cooperação extrarregional na área de educação, sinalizando as questões-chave na configuração desses compromissos. Nesse quadro, não obstante as especificidades e as distinções dos países que compõem a União Europeia e o MERCOSUL, consiste em pressuposto o estabelecimento de uma agenda convergente entre esses blocos, considerada relevante para o desenvolvimento da EBC. Nessa perspectiva, a emergência de um acordo entre MERCOSUL e União Europeia assume implicações, também, na área da

educação, sobretudo, nos temas da pesquisa, inovação tecnológica e internacionalização.

2.1. ACORDOS EXTRARREGIONAIS ANTECEDENTES E A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Acordos extrarregionais não constituem uma novidade na área comercial. Tendo como objetivo a promoção do acesso a mercados, blocos geopolíticos e econômicos têm firmado negociações tanto com Estados como com outros blocos, estabelecendo parcerias inter-regionais. Com plataformas específicas de cooperação, constituem modalidades desse tipo de acordo: *livre comércio*, cujo objetivo consiste na redução das tarifas de importação sobre bens; e *preferências tarifárias*, acordo que tem como objeto a concessão de preferências tarifárias sobre um universo de bens e para os membros do acordo. Parcerias dessa natureza podem ter como objeto: acesso a bens, serviços, investimentos e compras governamentais.

No caso específico do MERCOSUL, este tem estabelecido acordos com parceiros além das fronteiras da América do Sul. Nessa perspectiva, o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Israel (ALC MERCOSUL-Israel) vigente constitui uma estratégia pioneira. Firmado em Montevideu, em 18 de dezembro de 2007, entra em vigência em 27 de abril de 2010, com a promulgação do Decreto nº 7.159. Tendo como objeto a concessão de 9 424 linhas tarifárias ofertadas pelo MERCOSUL e 8 000 por parte de Israel, o ALC entrou em vigência para os demais sócios do MERCOSUL em setembro de 2011, abrangendo 95% do comércio entre as partes.

O Acordo de Comércio Preferencial (ACP) MERCOSUL-Índia foi assinado em janeiro de 2004 e entra em vigência em junho de 2009. Tem como objeto a concessão de 450 linhas tarifárias, de parte a parte, com outorga de tratamento preferencial e redução tarifária entre 10%, 20% e 100%. A ampliação desse acordo está na pauta de negociações. O tema foi tratado na III Reunião de Administração Conjunta do Acordo, realizada em Brasília, em 2016. A expansão do Acordo com a Índia constitui uma meta de forma a traduzir a enorme potencialidade de comércio entre o bloco e esse país.

O Acordo de Comércio Preferencial (ACP) MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU), assinado em 15 de dezembro de 2008 pelos Estados Partes do MERCOSUL e pelos países que compõem o bloco africano (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia), entrou em vigor em 3 de abril de 2009. Constitui objeto desse ACP, o estabelecimento de margens de preferências de 10%, 25%, 50% e 100% para cerca de 1 050 linhas tarifárias de cada parte.

O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Palestina foi assinado em 20 de dezembro de 2011, em Montevidéu, e está em tramitação no Congresso Nacional brasileiro. Esse acordo tomou impulso quando do reconhecimento do Estado palestino pela República Federativa do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de dezembro de 2010 a março de 2011. Constituem produtos de interesse da Palestina: azeite de oliva, alimentos, pedras e mármore, produtos que foram incluídos na cesta de desgravação imediata.

O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Egito, considerado um acordo de relevância no marco de estabelecimento de parcerias extrarregionais, foi assinado em San Juan, Argentina, em 2 de agosto de 2010. No quadro de ampliação dos atos de integração comercial do MERCOSUL com os países do Norte da África e com o Oriente Médio, esse acordo tem como objeto o acesso a mercados de bens, mas com possibilidade futura de acesso a mercados, também, na área de serviços e investimentos.

No quadro das regras do *General Agreement on Trade in Services* (GATS, 1995), é plenamente possível o estabelecimento de acordos sobre o comércio de serviços, com a inclusão dos serviços educativos segundo as modalidades: consumo no estrangeiro, presença comercial e presença de pessoas naturais. Assim, a existência de um arcabouço legal sobre o comércio de serviços educativos além das fronteiras estatais foi conferida pelo GATS-OMC, abrindo possibilidades atuais e futuras de negociações comerciais nessa seara (Borges, 2009; 2015).

No quadro dessas negociações extrarregionais, emergem as possibilidades de configuração de uma plataforma entre o MERCOSUL e a União Europeia. Os pilares dessa plataforma foram lançados por ocasião do Acordo-Quadro de Cooperação

Inter-regional, em Madrid, em 1995. Em 1999, no Rio de Janeiro, ocorre a Cúpula MERCOSUL-UE. No ano de 2000, é realizada a 1.^a Reunião do Comitê de Negociações Birregionais, em Buenos Aires. Em Madrid, em 2010, é relançado o compromisso de negociação, com a construção de um consenso de que o compromisso mútuo seja abrangente, com a ampliação da oferta e de acesso a mercados nas áreas de bens, serviços e investimentos. Desde então, há a assunção de negociações em direção ao estabelecimento de um acordo extrarregional com uma pauta centralizada no acesso a mercados, mas que vem se afirmando a necessidade de construção de uma agenda de cooperação em educação, sobretudo voltada a questões-chave no quadro de uma Economia Baseada no Conhecimento.

2.2. OS PILARES DO ACORDO E OS TEMAS DA AGENDA DE COOPERAÇÃO

Os documentos *Termos de Referência do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Temas Econômicos, com Ênfase em Investimentos e Competitividade, entre a República Federativa do Brasil e a União Europeia* e a *Declaração Conjunta sobre a Reunião Inaugural do Grupo de Trabalho Ad Hoc Brasil-União Europeia sobre Temas Econômicos, com Ênfase em Investimentos e Competitividade* são paradigmáticos no processo de construção de uma agenda com ênfase na educação para além das fronteiras estatais, no quadro da emergência de um acordo extrarregional MERCOSUL-União Europeia. Esses documentos foram assinados por ocasião da VII Cúpula Brasil-União Europeia, realizada em Bruxelas, em 24 de fevereiro de 2014.

Nos *Termos de Referência* (2014), o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado; o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Mauro Borges; o Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Marco Antonio Raupp, todos da parte brasileira, juntamente com o Vice-Presidente da Comissão Europeia, responsável pela Indústria e Empreendedorismo, Antonio Tajani, em concertação com o Comissário Europeu para o Comércio, Karel De Gucht; a Comissária Europeia para a Pesquisa, Inovação e Ciência, Máire Geoghegan-Quinn; a Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Catherine

Ashton, da parte da União Europeia, consideram a relevância de assunção de compromissos mútuos para a promoção do comércio e investimentos internacionais concernentes a bens e serviços, com ênfase em parcerias nos campos da investigação, desenvolvimento e inovação.

Tendo como objetivos, além da promoção da cooperação econômica entre os blocos, a promoção da ciência, tecnologia, inovação e investigação, e a identificação de oportunidades de parcerias, privadas e públicas, para o desenvolvimento de capacidades e projetos na seara educativa, as partes assumem a intenção de constituir um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para a promoção da parceria extrarregional.

Na Declaração Conjunta (2014), as partes reiteram a relevância do Acordo Associativo entre o MERCOSUL e a União Europeia, com a necessidade da importância da pesquisa e inovação no contexto de fortalecimento da competitividade e da criação da empregabilidade. Nesse sentido, às possibilidades ofertadas no quadro do Horizonte 2020 (H2020) – Programa-Quadro para a Pesquisa e Inovação, alinhado ao objetivo da parceria estratégica extrarregional em pesquisa e inovação, aberto à participação de setores públicos e privados, é conferida uma ênfase especial.

Nesse cenário, são constituídas questões-chave no estabelecimento dessa parceria em matéria educativa. Uma questão consiste na aproximação de empresas e centros de pesquisa das duas partes, MERCOSUL, especialmente Brasil, e União Europeia. Projetos conjuntos de inovação assumem centralidade nessa aproximação, com destaque à criação de *startups*. Outra questão-chave constitui o desenvolvimento de iniciativas para conectar o portal EURAXESS¹⁵ e a plataforma digital LATTES¹⁶ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasil), com o objetivo de promover o compartilhamento de currículos, a ampliação da mobilidade de pesquisadores, oportunidades de fomento e de financiamento da investigação no MERCOSUL e na União Europeia, conectando pesquisadores às empresas, centros de investigação e universidades.

Barreiras existem na consolidação desse acordo, sobretudo, devido às

¹⁵ Sobre a plataforma EURAXESS para promover a mobilidade de pesquisadores, vide: <https://euraxess.ec.europa.eu/useful-information/about-euraxess>.

¹⁶ Sobre a plataforma de currículos LATTES, CNPq, vide: <http://lattes.cnpq.br/>.

trajetórias de desenvolvimento distintas entre os países membros dos dois blocos e a posição que ocupam no campo das relações de força internacional. Não ocupam, portanto, a mesma posição de poder nas relações de força material e simbólica no cenário internacional, pois há, nos blocos, países que compõem o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), na condição de membros permanentes, e outros que demandam maior participação nos fóruns multilaterais, como o Brasil.

A par dessas distinções, há, também, outras de caráter social, político e educacional. Na União Europeia, há membros com democracias mais vibrantes e outros com sérios problemas de governos autoritários e com desigualdades de cunho social e econômico. Outros membros, sobretudo, do MERCOSUL, se debruçam com uma pauta de adoção de ações afirmativas voltadas à promoção do acesso de negros e povos originários à universidade, como o Brasil, país que adotou a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como a Lei de Cotas, para promover o acesso de negros e de outros grupos vulneráveis e marginalizados à instituição universitária. A partir desses cenários, se coloca a questão das convergências possíveis entre os blocos, no fortalecimento da cooperação na perspectiva da investigação, com incremento da mobilidade de pesquisadores, da promoção da empregabilidade e do acesso ao mercado de serviços educacionais.

Não há dúvidas de que a pauta da cooperação da União Europeia influencia a construção da agenda, na área da educação superior, a exemplo das questões referentes à mobilidade de estudantes e de professores universitários, sistema de créditos para a equivalência de títulos e os desafios da formação profissional, tendo como parâmetro as necessidades da EBC. Além disso, a Federação Russa, desde 2003, tem participado do Processo de Bolonha, no quadro da *All-European Higher Education Area*. A Federação Russa reestruturou seus currículos e seus conteúdos de curso, introduzindo graus de bacharelado e mestrado, criando novas especializações, como Ciência da Computação e Ciência Ambiental numa perspectiva de alinhamento com a pauta da agenda Bolonha (Federação Russa, 2014) para fins de conectar as instituições líderes da educação superior.

Os documentos supracitados reconhecem a prioridade de construção de estratégias extrarregionais para o progresso da educação com ênfase na seguinte agenda: articulando educação à pauta do desenvolvimento econômico e da competitividade, os documentos priorizam a questão da parceria entre pesquisadores, com promoção da sua mobilidade, internacionalização e compartilhamento de fundos de fomento à pesquisa no contexto da EBC, com o objetivo de criar e estreitar vínculos mais fortes entre empresas e centros de investigação. Assume-se o discurso de que a educação e a investigação aplicada estão no cerne das estratégias do desenvolvimento, discurso também presente na pauta da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁷.

Outra recomendação relevante consiste em envolver empresas no desenvolvimento de habilidades de pesquisa aplicada e na formação de trabalhadores necessários ao desenvolvimento da EBC. O acesso a programas de desenvolvimento de habilidades, também, é limitado e as instituições formais voltadas à formação e educação profissional (FEP) registram matrículas de uma percentagem muito baixa de alunos do ensino secundário no Brasil (UNESCO, 2014).

Nesse cenário, as recomendações enfatizam a interação universidade-empresa, sobretudo no tocante ao desenvolvimento de habilidades avançadas e transferíveis e o estabelecimento de quadros internacionais de investigação e qualificação. A centralização da sua pauta de cooperação em educação no desenvolvimento de habilidades complexas para possibilitar a diversificação da base econômica entre os blocos.

Além dessa pauta, a construção de centros de excelência mundial em ensino e pesquisa, com ênfase na internacionalização, constitui uma agenda prioritária no projeto de cooperação. Em 2011, os países da OCDE atraíram 77% dos estudantes internacionais. Agora, cerca de 53% dos estudantes internacionais vêm da Ásia, onde os números totais de estudantes têm aumentado (OCDE, 2013).

O Brasil criou universidades internacionais para receber estudantes da América Latina e de países de língua portuguesa da África. Constitui exemplo adicional a criação

¹⁷ *Tertiary Education for the Knowledge Society*, OCDE, 2008.

da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em 2010.

Nesse quadro de reforço de estratégias multilaterais, está patente o compromisso de avançar na cooperação na perspectiva do reconhecimento mútuo de graus e diplomas da educação superior e o alto nível de apoio político entre os grupos no sentido de fortalecer a cooperação em educação superior, na perspectiva da mobilidade de pesquisadores e investigação aplicada.

3. CONCLUSÕES

Não obstante as especificidades das trajetórias de desenvolvimento dos países e da posição de poder que ocupam dentro do campo das relações de força internacional, as recomendações para a cooperação convergem para alguns temas e questões a tratar, consubstanciados nas seguintes áreas: reconhecimento mútuo de qualificações e a transferência de créditos; estabelecimento de marcos de qualificação; e promoção de parcerias entre as empresas, pesquisadores, universidades e outros centros de investigação e instituições internacionais relevantes em Formação e Educação Profissional (FEP). Cada área temática da cooperação implica em questões a serem pensadas no quadro das decisões governamentais para responder aos desafios da composição de estratégias multilaterais em educação com o propósito de consolidar a competitividade económica.

Uma área temática relevante consiste na criação e promoção de redes de universidades e empresas. O estabelecimento dessas redes possibilita o intercâmbio de profissionais com expertise em investigação, de modo que, conjuntamente, possam promover e remover barreiras à mobilidade.

O futuro da cooperação exige a consideração de áreas prioritárias para os parceiros no quadro de desenvolvimento da EBC. No espaço geopolítico europeu, essas estratégias de integração não constituem uma novidade, se encontrando presente nos documentos que antecedem à Declaração de Bolonha (1999). No nível global, visualiza-se o objetivo de eliminação das barreiras ao livre comércio a partir da

proposta da OMC, no quadro das regras do *General Agreement on Trade in Services* (GATS, 1995). Em relação às potências emergentes, o projeto de cooperação BRICS acompanha um movimento que se iniciou em outros espaços geopolíticos, se fazendo necessário o reforço da agenda bilateral e multilateral em educação, sobretudo, em nível superior.

Alguns desafios se colocam para o aperfeiçoamento da agenda de cooperação entre as potências no quadro de elaboração de parcerias entre o MERCOSUL e outros blocos. Nesse quadro, as questões-chave constituem pauta comum e relevante para a educação superior no cenário global e regional, se constituindo em questões para além das fronteiras estatais, tais como: internacionalização, FEP, pesquisa e inovação. Simultaneamente, países do MERCOSUL se deparam com a persistência de demandas voltadas à efetivação da pauta da Educação para Todos (EPT), sobretudo, políticas de equidade na educação superior. O desafio é complexo, pois reúne pautas de excelência e básicas que, ainda, não foram atendidas, no tocante à redução das desigualdades de acesso educacionais. A consolidação da posição dos países nos cenários globais e regionais depende dessa articulação entre as pautas de excelência em educação superior e questões relacionadas à efetivação do direito à educação, ainda pendentes.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 1995. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D. C..
- BORGES, M. C., 2009. A educação superior numa perspetiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 25(1), pp. 83-91.
- _____, 2010. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(2), pp. 367-375.

- _____. M.C., 2013. Reforma da universidade no contexto da integração europeia: o Processo de Bolonha e seus desdobramentos. *Educação & Sociedade*, 34(122), pp. 67-80.
- _____. M. C., 2015. Regulação da educação superior brasileira: a Lei de Inovação Tecnológica e da Parceria Público-Privada. *Educação e Pesquisa*, 41(4), pp. 67-80.
- BRASIL. Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de dezembro, 2004a.
- _____. Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro, 2004b.
- _____. Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de agosto de 2012.
- _____. Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2016.
- Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education. Berlim, 2003. [pdf]. Disponível em: <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf> [Consultado em 20 de fevereiro de 2017].
- Conferência de Ministros europeus responsáveis pelo Ensino Superior. Berlim, 2003. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/>. [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].

- Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus. *Declaração de Bolonha*. Bolonha, 1999. [pdf]. Disponível em: http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/5FE89836-7A33-4FA6-994A-D7E7A841BAA5/1818/Declaracao_Bolonha_portugues.pdf. [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].
- Declaração conjunta de quatro Ministros de Ensino Superior Europeus (Alemanha, França, Itália e Reino Unido). *Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur*. Paris, 1998. [pdf]. Disponível em: <http://www.utl.pt/docs/DeclaracaoSorbonne.pdf>. [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].
- FEDERAÇÃO RUSSA, 2014. *Response to BRICS Education Report Questionnaire*. Moscovo: Governo da Federação Russa.
- FREITAG, M., 1996. *Le naufrage de l'université*. Paris: Éditions La Découverte/M.A.U.S.S.
- LUCAS, P., 1987. *L'université captive*. Paris: Publisud.
- MERCADO COMUM DO SUL, 2011. *Plano de ação do setor educacional do MERCOSUL*. [em linha]. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015/161-plano-de-acao-2011-2015.html>. [Consultado em 10 de outubro de 2017].
- MURTEIRA, M., 2004. *Economia do conhecimento: conhecimento, capital e trabalho no mercado global*. Lisboa: Quimera.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2014. *BRICS: Construir a educação para o futuro - prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional*. Paris. [pdf]. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002296/229602por.pdf>. [Consultado em 12 de abril de 2017].
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO, 1995. *The General Agreement on trade in services (GATS): objectives, coverage and disciplines*. Disponível em: www.wto.org/tratop_e/serv. [Consultado em 15 de julho de 2017].
- _____, 1998. *Servicios de enseñanza – nota documental de la secretaria*. Disponível em: www.wto.org/tratop_e/serv. [Consultado em 15 de julho de 2017].

- _____, 2000. *Communication from the United States: higher (tertiary) education, adult education and training*. S/ CSS/W/23, 2000.
- _____, 2001. *Communication from Australia. Negotiating proposal for education services*. S/CSS/W/110, out/2001.
- _____, 2002. *Communication from Japan. Negotiating proposal for education services*. S/CSS/W/137, mar/2002.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2008. *Tertiary education for the knowledge society*. Vol. 1. Paris. [pdf]. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>. [Consultado em 10 de outubro de 2017].
- _____, 2013. Notes on non-OECD providers of development co-operation. In: OCDE, 2013. *Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty*. Paris.
- PARECER DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Apoiar o crescimento e o emprego — Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa» COM (2011) 567 final, (2012/C 181/25).
- READINGS, B., 1996. *The university in ruins*. Cambridge: Harvard University Press.
- REITORES DAS UNIVERSIDADES EUROPEIAS. *Magna carta das universidades*. Bolonha, 1988. [pdf]. Disponível em: <http://www.esta.ipt.pt/3es/download/Magna%20Carta%20das%20Universidades.pdf>. [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].
- SANTOS, B. S. ed., 2002. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez.
- _____, 2013. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9.^a ed. Revista e aumentada. Coimbra: Almedina.
- SQUEFF, F., 2017. Nove cérebros, um só corpo: a “super” agência britânica de pesquisa e inovação. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, (50), pp. 19-22.
- STUENKEL, O., 2017. *BRICS e o futuro da ordem global*. Traduzido por Adriano Scandolara. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

COMMON FISHERIES POLICY: THE LIMITS OF “PRIVATIZATION”

MANUEL PACHECO COELHO¹

ABSTRACT

Within the Common Fisheries Policy (CFP), the fishing rights are regulated through national licenses and catch quotas. The management of these rights are the competence of individual member states and varies from member to member. The principle of Relative Stability, which guides the allocation of fishing possibilities, is an exemption from the internal market that is embedded in the CFP. Although the introduction of individual transferable quotas tends to increase concentration of fishing rights in fewer hands, it would increase economic efficiency. The issue of introducing a more liberal property rights trade system will have to confront the distributional effects of such a *coasian* proposal.

Keywords: Common Fisheries Policy, Rights Based Management, Stability Principle, Quota-Hopping, Individual Transferable Quotas.

Histórico do artigo: recebido em 15-03-2018; aprovado em 11-04-2018; publicado em 08-05-2018.

¹ Professor Universitário. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal. Email: coelho@iseg.ulisboa.pt

RESUMO

Política Comum de Pescas: Os limites da “privatização”. O “Princípio da Estabilidade Relativa” enforma a Política Comum de Pescas. A distribuição e regulação dos direitos de pesca entre Estados membros através de TACs (totais autorizados de captura) e Quotas Não-Transferíveis permite uma territorialização desta política e garante o “balanço” entre a eficiência económica na utilização dos recursos biológicos, a longo prazo, e o equilíbrio social nas zonas costeiras e fortemente dependentes da pesca, no curto prazo. A introdução de um sistema liberal/*coasiano* de Quotas Individuais Transferíveis (ITQs) pode trazer alguma eficiência económica às pescas europeias mas terá de se confrontar com as questões da equidade na distribuição dos rendimentos e com os problemas decorrentes da concentração de propriedade.

Palavras-Chave: Política Comum de Pescas, Princípio da Estabilidade Relativa, Gestão pelos Direitos de Propriedade, “Quota-Hopping”, Quotas Individuais Transferíveis.

1. INTRODUCTION

The widespread implementation of rights based management (RBM) schemes in fisheries management, as ITQs (Individual Transferable Quotas), increased the opportunity for private sector groups to influence fisheries management. This development fostered a debate over the extent to which this private influence should be encouraged. In this context, some “liberal oriented policies” are put under inquisition: Clark, Munro & Sumaila (2010) defended that there are limits to the privatization of fisheries and there are situations in which the communities should not assign the defense of the common interest to the private sector.

The current evaluation of European fisheries is very clear: although it shows some interesting results, the Common Fisheries Policy (CFP) has not delivered the sustainable use of fish resources. Since the 2013 reform of the CFP, the European Commission has launched a wide, no-hold-barred consultation to the national administrations, stakeholders, researchers and other interested parts. The objectives are to discuss the

problems of the CFP and to explore the alternatives and the ways forward the reform of fisheries policy (European Commission 2009, 2009b, 2009c, 2011)

In recent years, there is a greater focus on ITQs and other Rights Based Management regimes as an approach that will encourage more efficient use in fisheries by the allocation of private property rights. The principle of “Relative Stability” shapes the Common Fisheries Policy. CFP was, traditionally, based upon TACs (Total authorized capture levels) and non-transferable quotas. One possibility for fisheries policy reform that is in permanent discussion is, precisely, the introduction of ITQs and other similar schemes (COM(2011) 417 final, COM(2009) 163 final).

Our paper is a modest contribution to this debate and investigates the feasibility of introducing these new management regimes in the CFP. Our fundamental issues are if and how can we deal with the problems of conflicting objectives in the fisheries policy and what will be the impacts of such a policy in terms of European cohesion.

2. E.U. FISHERIES CURRENT SITUATION

Since the early 80s, when “Blue Europe” was settled, more than three decades have passed and the Common Fisheries Policy is confronted with major challenges (Coelho, 2016; 1999). Two fundamental causes explain the current state of European fisheries: internal systemic weakness of the management and conservation regime and external challenges. CFP has not delivered sustainable exploitation of the resources. Conservation policy failed and many stocks are outside safe biological limits. If current trends subsist, many stocks will collapse. They have been exploited heavily as well, particularly the demersal fish stocks (Coelho et al., 2016; Martins, Coelho & Filipe, 2008). At the same time, fishing capacity was not limited as it was pretended and necessary. Illegal fishing and the lack of effective enforcement are also the root of this situation (Coelho et al., 2015b, 2008).

This picture is not specific to the Community. In fact, worldwide concern about over- fishing and overcapacity in the fisheries sector is well documented. The economic

fragility of the sector, reflected in poor profitability and declining employment, is the result of a special conjunction of over-investment, rising costs and diminishing resource stocks. And, at the political level, the difficulties associated with the design and implementation of such a regulatory system are substantial: social constraints, diversity of socio-economic structural conditions of the fisheries sector in the member states, lack of involvement of the stakeholders in the management policy. In the beginning of this decade, the Pew Environment Group commissioned a study (see the Report of Poseidon Aquatic Management Ltd, 2010) assessing the economic, environmental and social impacts of the Financial Instrument for Fisheries Guidance, from 2000 to 2006. The study found that E. U. fisheries had failed to reduce fleet capacity thus exerting fishing pressure on stocks at two or three time sustainable levels. The key objective of the structural policy, that was to bring the fishing capacity of the European fleet into the line with the available biological resources, was not attended. Overcapacity and overcapitalization of the sector was identified as the principal failure of the CFP. The study highlights that member-states failed to consider environmental and social concerns when allocating public funding.

There are, also, external challenges affecting the healthy development of European fisheries: the enlargement of European Union and the globalisation of the economy, the emergence of new players in world fisheries (especially coastal developing countries) and the increased focus on the environment. In the international scene, the CFP is confronted with a "creeping jurisdiction" process: the slowly slide to the coastal countries' jurisdiction of many resources which were usually "common-property". After the relative calm that succeeds the approval of the new Law of the Sea (1982), conflicts and tension increased in the 90s. The enlargement created more difficulties getting commitments between a larger numbers of players in the game (Coelho et al., 2018, 2011b; Coelho, 2015).

As the Commission has been reminding, this is not entirely negative. CFP had positive results. It has managed the resources and contained conflicts at sea, provided some degree of stocks stability, avoided the total collapse of stocks in areas with greater

fisheries pressure and assured supply to the Europeans. However, according to the Commission, these results have been achieved at a high price in terms of the long-term viability of the sector and with inefficiencies in the allocation of resources that, perhaps, could have been more profitable if they were addicted to other sectors in the global European economy.

The critical problem is that the fleet profitability is jeopardised by the under-utilisation of investments. The excess capacity and a more-or-less constant value of landings to be shared between large numbers of actors, reduces the capacity of each vessel to earn an adequate income. In this context, the subsidy policy, artificially reducing the costs and risks of investment, in an already over-capitalised industry, promoted over-supply of capital. Those conclusions may be well important in the continuous process of CFP reform and put again the discussion about the tools that can be used to get sustainable management and better cohesion of fisheries policy (Coelho et al., 2015, 2012).

3. THE “BLUE EUROPE” DESIGN

The Management and Conservation Regime of fisheries in the European Union is, to a high degree, the result of an historic process with multiple compromises among national devices and political interests (Wise, 1984; Holden & Garrod, 1994). Nevertheless, it could be an error to look at the CFP only as a simple, empirical result of a day-to-day experience. Therefore, understanding the current difficulties is not possible without paying attention to the philosophy of intervention underlined in the options of 1983, when “Blue Europe” was settled. The analysis of some basic documents and initial proposals of the Commission, in the 70s, allows identifying the philosophy and theoretical purposes that, implicitly or explicitly, were subjacent to the definition of the common fisheries management regime (Coelho, 1989).

Since the beginning, two basic alternatives for the formulation of a fisheries policy were to be considered. On the one hand, a liberal policy that should only establish

competition rules in a common market; on the other, a policy of effective intervention, administered at a superior level, which could manage the resources in a perspective of equilibrium between the dynamic, biological conditions of fish growth and the economic conditions of resource use.

The Commission's preference for the second alternative was very clear. According to the Commission, the necessity of a "comprehensive" fisheries policy was obvious. This choice rested upon the presupposition that free access (that was central in the Treaty of Rome) would lead to the overexploitation of the resources. Furthermore, this conviction was explicitly made: "The straightforward implementation of the principle of equal access is bound to result in the rapid exhaustion of resources; the consequences of such a situation would be unacceptable" (SEC (1975) 4503 final, p. 9; see Coelho, 1989). Of course, that was a real problem for the Commission. Having the responsibility to assure the principles of the Treaty, it was out of discussion the opposition to the "equal access" principle. However, the fear of "fishing race" and "overfishing" problems justified an intervention policy that could regulate the activity in the sector and obviate the perverse effects of free access.

For such a policy to be feasible it needed a central authority. That involved a supranational management of resources - allowing free arbitration of the sector development by national states could lead to discriminatory action and poor enforcement and control. We can also understand the purpose of the designed Common Structural Policy. This policy could help the poorest (and most dependent on fisheries) coastal areas in Europe and could fund the modernization of the obsolete fleets of some member states. In this sense, the so-called "fisheries fund" (Financial Instrument for Fisheries Guidance) – in the beginning only a tiny part of agricultural fund (FEOGA-Garantia as it was named in Portugal) - was one of the fundamental elements of a real policy of inclusion and cohesion in Europe, in what concerned the fisheries.

The philosophy of intervention was settled. Then, the discussion turned into the management tools (Coelho, 1989). The choice was on command and control instruments (direct, non-economic instruments). The control of catches and selectivity in fisheries,

with the establishment of TACs and quotas, and technical measures of conservation (closed seasons, closed areas, minimum dimensions of fish caught and so on) were the preferred forms of regulation. The motives of this option were based on several reasons that included an implicit evaluation of the advantages of this kind of controls vis-à-vis other regulation alternatives, namely, those usually designed as indirect-economic tools, like taxes or ITQs (Individual Transferable Quotas).

At least five fundamental reasons made the justification of that choice. First, the Commission recognized that a common policy had costs and generated a lot of administrative problems. In this sense, the advantages of direct controls were clear. The design and control of these tools were simpler. The necessary biological information existed: the Community could count on the experience of organizations like CIEM, NEAFC or NAFO. On the other hand, the implementation of the regulation was a task that the Commission could not develop without the collaboration of the national administration services. The diversity of those, in structure and efficiency, implied the existence of a simple and clear regulation, of unquestionable scientific hardness, as a pre-condition for an effective implementation. Of course, a policy based on economic tools should bring problems almost insurmountable: exigency in information, high transaction costs in the preparation and negotiation of regulation, doubtful capacity of execution of some of member states administrative staffs.

Second, the political constraint. Despite its complexity, this issue can be put in a simple manner. For example: difficulties in tax harmonisation in EU are well known; taxation is a sensible question, it is seen as a domain of national sovereignty and all concessions in this field are problematic. So, taxes and other economic tools, which are very demanding in political negotiations, were simply abandoned. We know that the defense of what is defined by politicians and lobbies as the “national interest” (and the results they reach in negotiations), is the way to win elections and maintain jobs. In this context, command and control instruments are less exigent and facilitate the compromises. Even, they are preferred by fishermen and vessel owners because they are easy to understand in their fundamentals and practical exigencies. That is also an

important advantage for the administration because it facilitates the dialogue with agents and the implementation of regulations.

Third, the problem of control and enforcement. The Commission has always given this question a central role in the Common Policy. Reasons are obvious. The Commission put the problem in terms of ethics: "It is the only way to assure that the sacrifices of some member states in the recovery of the stocks are not in vain because of the irresponsible action of others". Once again, direct controls had advantages: enforcement was easier with simple regulation that agents could understand, less costly in administrative terms, and, if there existed effective means of inspection and detention, evasion was minimized.

Fourth, the Commission's preoccupation with uncertainty in stock evolution and environmental and economic changes, justified the need for flexible tools. The possible necessity of urgent actuation in situations of environmental crisis, give the direct-control tools a strong advantage, because they are easier to manage and modify. For example, it is easier to establish a new closed area than to get involved in the definition and execution of a new system of individual transferable quotas.

Finally, and that is the central point in our opinion, the Commission emphasised the objective of minimising the social costs of the fisheries policy. In an original proposal of September 76 (COM (76) 500 final), the Commission explicitly expressed the preoccupation with social inclusion in the fisheries sector and with the European cohesion. In the opinion of the commissioners, the management regime should assure "an equitable distribution of the limited resources between the member-states", and "maintain, as far as is possible, the level of employment and income in the coastal zones and in the areas mostly dependent on fisheries". The European Parliament made pressure in this way, too, stating that the biological basis on which conservation and management regime should rest upon, could not be more than a starting point and, at least in the short term, the guarantees of employment and social inclusion were irreplaceable objectives. It is true that direct controls cannot avoid the sacrifices of fishermen, unemployment and social tension.

However, the reaction to other management tools that result in the abandonment of the less efficient producers could be worst. Facing these constraints, the answer was very clear: A system of TACs and quotas was a simpler solution for the problems of equitable distribution of fishing opportunities, depending only on the distribution formula of quotas between member-states. This formula of definition and allocation of use rights in European fisheries is dependent upon several factors like the dependency on fisheries of some coastal areas, level of employment and the redistribution of quotas by means of minimising the effects of Extended Fisheries Jurisdiction on distant water fisheries. This is the so-called Principle of Relative Stability that shapes the Common Fisheries Policy. It can be seen as a means of establishing a balance between the promotion of economic efficiency, in the long run, and the necessary social-economic equilibrium in the coastal areas, in the short run (Coelho et al. 2007a).

4. INSIGHTS FROM “QUOTA HOPPING”

Besides the “balanced” fundamentals of CFP, this economic and juridical construction did not obviate the results we highlighted. As we said, the choice of command and control tools for the regime – designed in 1983 – means that those instruments were, implicitly, better evaluated – but there were costs. Direct controls do not eliminate “common property” externalities. These tools can help the recovery of stocks but they do not exclude competition and inter-temporal rationality is not imposed to the agents. Inefficiency is maintained and overcapacity and overexploitation persists.

Recognising the fisheries sector situation and the management problem, the EU went on a great effort of CFP reforming. The Reform of 2003 (Coelho, 2002) pretended to mark a new beginning for the CFP. The main changes implicated a long-term approach in fisheries management, a simpler policy of fleet capacity putting on the Member states the responsibility of reduction of the fishing effort and of adapting it to the existing resources, a better application and enforcement of common rules and

stakeholders' involvement in the CFP – but some problems subsisted. Those inefficiencies went on being the centre of the discussions when a new Reform was implemented in 2013. In the core, they had to do with the persistence of conflicts between objectives. One of the most important is the problem of the contradiction between decreasing of fishing effort and the need of maintenance of the jobs and of some socio-economic balance in the coastal areas. The maintenance of decent standards of living for fishermen would demand increases or, at least, maintenance of the captures. Such seems to be contradictory with the urgent need of stock recovery.

The so-called “Quota Hopping” problem is a very good example of preoccupations that, in the end, confronts us with the purposes of the Relative Stability principle. “Quota-hopping”, usually understood as the flagging of fishing vessels in order to fish against the catch quotas of another country, is a by-product of European Common Fisheries Policy. By purchasing vessels and quotas in different countries, some fisheries enterprises act like perfect multinational firms capturing fishing stocks that were supposed to belong to national fishing communities. The problem is that the “relative stability” of fixed formula of quotas distribution between member-states reflects the fact that European fishermen representation is still linked to national and local communities. However, this territorial logic is in perfect contradiction with the development conditions of a free market (as supported in the Treaty). In fact, free movement of capital and “Free Establishment” principle rest under a different logic. Therefore, CFP is put under conflicting dimensions: Equity and Efficiency, Relative Stability and Free Establishment (Morin, 2000; Coelho et al., 2009). The UK's situation, in the end of the nineties, gives a “good” example of “quota hopping”. Although not restricted to this member state, it was the case of UK's fleet that had attracted the most foreign investment, especially from Spain and Netherlands, and gave the phenomenon visibility for discussion. In late 90s, something like 25% of British quotas were held by foreign-owned quota-hopping vessels. This situation represented an important critic of the stakeholders to the CFP rules. They attacked the way the quota system was being circumvented (Coelho et al. 2007b; Hatcher et al., 2002).

“Quota-hopping” analysis may give important lessons for CFP reform discussion. First lesson has a special interest for several Social Sciences, from Sociology to Politics, from Economics to History. In fact, this is a good field to investigate the dichotomy between a national oriented policy and the process of de-territorialisation arising from single market construction: One can highlight the way quota hopping emerges under the incompatibilities between the trans-nationalization process promoted through the “Europeanization” of EU policies and the territorial logic claimed by the national governments. In this context, an important issue is revealed that, perhaps, surmounts the CFP, itself. That is the pure question of democracy: how can economic powers, in the process of market development, pass over the political decisions made by the democratic, elected institutions? And, in this case, blur the objective of cohesion that is implicit in the supranational management (Lequesne, 2000).

In such a policy, both governments and non-governmental agents no longer have the monopoly over the political agenda. CFP is defined through permanent interactions and negotiations. The non-territorial logic of EU governance challenges the social order inherited from European welfare states. These transnational actors, using EU rules, move permanently in the search of more favorable conditions and profits. This mobility of capital encourages more competition in the European fisheries sector, and, at the same time, raises more social uncertainty in the Member states. Economic and social actors in the EU are no longer subject to one political authority that is able to guard the values of justice and equity. It seems that there are some actors playing “the rules of the EU game”, yet, also surmounting the power of elected governments. The dynamics towards trans-nationalisation encourages a diffusion of power and blurs the exercise of political democratic elected administration (Coelho et al., 2009; Lequesne, 2000; Inamoto, 2003).

5. RIGHTS BASED MANAGEMENT

Quota-hopping analysis highlights another important subject for the future of Common Fisheries Policy: the issue of Rights Based Management. The origins of modern Fisheries Economics can be traced back in the 50s with the papers of Gordon (1954), Scott (1955) and Schaefer (1957). In his seminal paper "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery", Gordon argued that, within a situation of open access and competition, the market would not lead to the most efficient solution in resource use. The common property nature of fish resources and the presence of externalities in the capture process implied that, in an unregulated fishery, the result would be the expansion of the industry to a point of economic, even biological, overfishing (Clark 1985; Conrad, 1999; Munro & Scott, 1985).

All fisheries management systems in the world have introduced some form of use/access rights to face the problems derived from the "common property" nature of fisheries (Coelho & Lopes, 1999; MRAG et al., 2007)). The idea of creating markets for fishing rights has received considerable attention by the founding fathers of Law and Economics and Fisheries Economics such as Coase, Scott and Christy. The idea is to create a market of individual transferable quotas (ITQs) and confide in the self-regulation of such a system to conduct the fisheries to the economic efficiency and to promote inter-temporal sustainable use of resources. There are several possibilities of doing this. In general, we first need to determine the TAC that guaranties the sustainable use of fish stock and then we can divide this total amount into several unit quotas that are distributed to the fishing enterprises. A market for quotas can be created with those transferable "permits". The objective is that, after some time, the property rights will be driven to the most efficient agents, those that can allocate the resources in a perspective of optimal sustainable use along the time. Because they are the "real owners" they will internalize the effects of externalities.

Rights Based Management schemes have already been experimented in some specific fisheries and localizations. These experiences have a lot of teaching results about

good practices of sustainable fisheries management and also about the limitations/ risks of these tools. These conclusions are fundamental to explore the feasibility of these tools as instruments of conservation in the CFP (MRAG et al., 2007; Coelho, 2010; Coelho et al., 2011).

These economic methods have a special advantage in the sense that they introduce mechanisms that should conduct the fisheries to the efficiency, eliminating the less efficient producers and changing, effectively, the agents’ behavior. ITQs are usually considered the best regulation choice on efficiency grounds. Granting the fisherman an individual quota may reduce the incentives to race for fish. One can expect:

- Benefits at the capacity level and effort rationalization,
- Reduced fleet size and optimal vessel configuration,
- Flexible and extended fishing seasons,
- Higher catch-per-unit of effort.

Although this may enhance the quality of landings and improve markets and safety – operations by avoiding the landings glut, by reducing storage costs and so on – there are also plenty problems. Professor Copes, in the mid 80s, when the first experiences with ITQs were evaluated, referred the problems of property concentration and the consequent problem of unemployment (Copes, 1986). After a period of change of quotas in the market, the problem of monopolization of the sector is well documented in several fishing-cases analysis. The number of owners tends to decline in time and it might foster widening income disparities and unemployment. The abandonment of the less efficient producers creates many difficulties in some coastal areas where the mostly dependent on fisheries populations live. Given the poor capacity of inter-professional mobility of many fishermen, the introduction of these methods accelerates the social crisis in those depressed maritime worlds and put in danger some important cultures and ways of living.

We can also add some other important issues. One relates with the mechanism design of this kind of methods. For example: How can we make the initial division and distribution of quotas? In a system of “Grandfathering”? Auctions? Should the initial

distribution take account of “historic catches” from the companies? What about those companies that, in a certain moment, did not enter a certain fisheries, but has now a real interest in the business? For those who were in the initial distribution, the quotas seem like a “windfall gain”.

In such a scheme, owners of initial quotas will sell at a price representing the full present value of the stream of rents generated, that is, the ones wishing to enter will have to pay, in advance, the full value of resource rents – we’re confronted with a “transitional gains trap”. According to Coase, these are not “the real problem”, because what is important is the result; something like the “Invisible Hand” will drive the system to the best equilibrium solution (Coase, 1960). What about in the short term? What are the social and political reactions to these uncomfortable situations?

In addition, there are problems of monitoring. Usually, economists prefer these methods because they introduce some kind of self-regulation. In fact, the sense of ownership should give the property-rights users, the real perception that the results of their actions will affect the net economic benefits that derive from the resource utilization. They should manage the resources in a sustainable way, but the reality shows that without a government control policy, a substantial amount of problems subsist, including data fouling and quota busting, discarding, more intensive utilization of best fishing grounds, etc.

Moreover, there are challenges about revenue distribution. The question of equity versus efficiency is still a strong issue for debate. The economic theory proves the equivalence, in terms of efficiency, between the pigouvian tax and a scheme of ITQs, but the distribution gains between agents is still different. In the first case (pigouvian tax), the rents are optimized by the Regulation Agency and, in the second (ITQs), rents and welfare gains are distributed between the private agents. Besides this theoretical discussion, the practical, fundamental question persists: Rights based management can improve the efficiency in fisheries management, but who will ultimately receive the gains of sustainable use of resources? What about the distribution of rents? Welfare gains: who are the winners and the losers?

6. FINAL REMARKS

Moving again in the CFP reform direction: as we said, the basic problems subsist. In the core heart of the system failure one can find the persistence of conflicts between objectives: The need of urgent stock recovery and economic efficiency in the long term and the need of some social equilibrium in the sector in the short run. This means that the fundamental issue to discuss is the Relative Stability principle. This principle, which guided the allocation of fishing possibilities to the member states, can be seen as an exemption from the internal market that is embedded in the CFP. The relatively fixed formula of division of quotas between member states stresses the necessity of considering the social objectives of the CFP. The Stability Principle creates some kind of territorialisation of fisheries policy not permitting trade of quotas between member states and this is a special method to sustain some social balance in the coastal areas. This stability in fisheries operations is the possible antidote to generalized “social crisis”. Of course, the introduction of a liberal system of tradable fishing permits is going to create many difficulties in the maintenance of the Stability Principle, even if the Commission does not make such a reference.

There are signals that the agents circumvented the principle of territorial definition of rights: “quota-hopping” gives an interesting “warning”. Perhaps, by setting up a transparent system for transfers of fishing rights, member states could more easily regulate and monitor such trade in use rights. We might think that most inefficiencies are resulting from the previous regime of management and expect a clearly reduction in transaction costs in a free regime of trade. Of course, that would result in more economic efficiency. However, the issue of introducing a more liberal property rights trade system will have to confront the distributional effects of such a *coasian* proposal. In this sense, we are still confronted with the fundamental question: a reform to whom? What will be the social impacts for the coastal zones? This is a fundamental question to be posed today. Especially when the Commission promotes the idea of an integrated Maritime

Policy of which one fundamental axis is the promotion of sustainable development in the coastal areas.

With RBM schemes, reducing the fishing effort without subsidies for vessels retirement is, clearly, a result that the Commission can see with good expectations. But to explain this to the agents is very difficult and probably creates a huge political reaction. It seems that this cannot be put to stakeholders' discussion in a so "cruel" manner as made by the Commission – thus, some political sensibility is needed. Also, it seems that the role attributed to the POs (Producers Organizations) in the regularization of markets of production and trade of fisheries products will be clearly reduced in such a liberal proposal. The evaluation of several experiences of RBM, within and out of the EU, is fundamental to this debate – more investigation is necessary.

Finally, an important route for further investigation relates to the perception of the stakeholders about these fundamental changes, with a special attention to the Portuguese case. Some basic results of previous studies stress the problem of the lack of differentiation in the application of RBM schemes to different segments of European fisheries (Cá, 2018; Coelho et al, 2015). In the case of Portugal, several ecologist organizations (Sciaena and LPN, for example) put the specific problem of *artisanal* fisheries. These coastal fisheries have no important effects on unsustainable fishing and the introduction of such a scheme of ITQs could easily put the segment in a situation of monopolization. A real problem of large unemployment is expected, augmented by the "dissolution" of important POs that are active actually. Fishermen and vessel owners' organizations, NGOs and fisheries experts from public administration seem to sustain these preoccupations.

BIBLIOGRAPHY

CÁ, L., 2018. *Quotas Individuais Transferíveis e Reforma da Política Comum de Pescas*. Tese de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, ISEG/Universidade de Lisboa.

- CLARK, C., 1985. Bioeconomic Modelling and Fisheries Management, John Wiley & Sons.
- In: Clark, C., Munro, G. and Sumaila, R., 2010. Limits to the Privatization of Fishery Resources. *Land Economics*, 86, pp. 209-218.
- COASE, R., 1960. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.
- COELHO, M., 1989. *Gestão e Conservação dos Recursos da Pesca*. Lisboa: ISEG/UTL.
- _____, M., 1999. *A Tragédia dos Comuns Revisitada. A Pesca do Bacalhau na Terra Nova: Consequências do Regime das 200 milhas*. Tese de Doutoramento. Lisboa: ISEG/UTL.
- _____, 2002. “Blue Europe” Revisited: The Reform of the Common Fisheries Policy. In: CEDIN/ISEG-FCT, *Proceedings do 5.º Encontro Internacional de Economia Europeia*. Lisbon.
- _____, 2010. *Rights Based Management and the Reform of the Common Fisheries Policy: An Evaluation of the Portuguese Experience*. Working paper, Departamento de Economia/SOCIUS-ISEG WP 18/2010/DE/SOCIUS.
- _____, M., 2015. Two Decades after the War: the Management of International Commons. In: European Regional Science Association, *ERSA Conference Papers*.
- _____, 2016. Economia do Mar. In: FCUL, *Seminário: O Mar nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Ciclo de Seminários: *A Universidade de Lisboa na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Lisbon.
- COELHO, M., FILIPE, J. and FERREIRA, M., 2007a. Relative Stability and Free Establishment: The Common Fisheries Policy between two logics. In: *Proceedings of the Annual Conference on Advances in Management - ICAM 2007*. Niagara, Canada.
- _____, 2007b. Common Fisheries Policy and Quota Hopping: Some Lessons from the Anglo-Spanish Case. In: Universidade da Beira Interior, *Actas do Seminário Luso-Espanhol de Economia Empresarial*. Covilhã.
- _____, 2009. The Quota Hopping Case: Common Fisheries Policy between Market and Law. In: ESA, *Proceedings of 9th ESA Conference - RS06 Maritime Sociology*. Lisbon.

- _____, 2011a. Rights Based Management and the Reform of the Common Fisheries Policy: The Debate. *International Journal of Latest Trends in Finance and Economic Sciences*, 1(1), pp. 15-21.
- _____, 2011b. Applications of Game Theory to Natural Resource Management: The Case of High Seas Fisheries. *Aplimat - Journal of Applied Mathematics*, 4(1), pp. 181-195.
- _____, 2015. Unregulated High Seas Fisheries: The Interlopers Issue. In: Observatório de Economia e Gestão da Fraude (OBEGEF), *Interdisciplinary Insights on Fraud and Corruption: Multiple Perspectives of the Shadow Economy*. Edições Húmus, WP 43/2015.
- COELHO, M., FILIPE, J., FERREIRA, M. and PEDRO, M. I., 2008. Illegal Fishing: An Economic Analysis. *Journal of Applied Mathematics*, 1(2), pp. 167-173.
- COELHO, M. e LOPES, R., 1999. The Common Fisheries Policy and the Feasibility of ITQ's. In: Hatcher and Robinson ed., 1999. *The Definition and Allocation of Use Rights in European Fisheries*. Portsmouth: CEMARE/University of Portsmouth.
- COELHO, M., LOPES, R., FILIPE, J. and FERREIRA, M., 2012. The Reform of the Common Fisheries Policy and the role of Individual Transferable Quotas in the Conservation and Management Regime. In: SOCIUS-ISEG/UTL, Colóquio "SUSTAIN-Ability goes SUSTAIN-Active".
- _____, 2015. ITQs, Common Fisheries Policy Reform and Stakeholders Perceptions. In: EAFE, *Proceedings of the XXII Conference of the European Association of Fisheries Economists*. Salerno, Italy.
- _____, 2016. Fish Population Dynamics and Regulation Risks in the presence of "Depensation" in Growth Curves. In: Murgui, S., Pavia, J., Casino, A. and Cárceles, B. coord., 2016. *Anales de Economía Aplicada 2016*, (30), ASEPELT, pp. 281-289.
- _____, 2018. Governança das Pescas no Alto Mar. In: Silva, J., Brandão de Brito, J., St. Aubyn, M., Mendonça, A. and Godinho, M. ed., 2018. *Estudos de Homenagem a José Silva Lopes*. Coimbra: Almedina, pp. 603-635.

COMMUNICATION COM(2011) 417 final FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, of 13 July 2011 – Reform of the Common Fisheries Policy.

CONRAD, J., 1999. *Resource Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

COPES, P., 1986. A critical review of the Individual Quota as a device in Fisheries Management. *Land Economics*, 62(3), pp. 278-291.

EUROPEAN COMMISSION, 2001. Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy. Brussels.

_____, 2009a. *Green Paper - Reform of the Common Fisheries Policy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.

_____, 2009b. Common Fisheries Policy, Laying the foundations for the future. *Fisheries and Aquaculture in Europe*, (44).

_____, 2009c. *Reflections on further reform of the Common Fisheries Document*. Commission Working Document.

GORDON, H., 1954. The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*, 62, pp. 124-142.

GREEN PAPER COM(2009) 163 final OF THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, of 22 April 2009 – Reform of the Common Fisheries Policy.

HATCHER, A., FRERE, J., PASCOE, S. and ROBINSON, K., 2002. Quota-Hopping and the foreign ownership of UK fishing vessels. *Marine Policy*, 22, pp. 1-11.

HOLDEN, M. and GARROD, D., 1994. *The Common Fisheries Policy*. Oxford: Fishing News Books.

INAMOTO, M., 2003. EC Common Fisheries Policy in the Light of “Quota Hopping” cases. *The Report of Tokyo University of Fisheries*, (39), pp. 7-24.

LEQUESNE, C., 2000. Quota Hopping: The Common Fisheries Policy Between States and Markets. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 779-793.

- MARTINS, M., COELHO, M. and FILIPE, J., 2008. Síntese da Avaliação Ex-ante. In: Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, *Programa Operacional Pescas 2007-2013 - Cad. Promar*, n.º 2. Lisbon.
- MORIN, M., 2000. The fisheries resources in the European Union. The distribution of TACs: principle of relative stability and quota-hopping. *Marine Policy*, 24, pp. 265-273.
- MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PoIEM, 2007. *An Analysis of existing Rights Based Management Instruments in Member States and on setting up best practices in the EU, Parts I & II*. European Commission, FISH/2007/03.
- MUNRO, G. and SCOTT, A., 1985. The Economics of Fisheries Management. In: VV. AA., 1985. *Handbook of Natural Resource and Energy Economics, Vol. II*. North Holland, pp. 623-676.
- POSEIDON AQUATIC RESOURCE MANAGEMENT, LTD and PEW ENVIRONMENT GROUP, 2010. FIFG 2000-2006 Shadow Evaluation. Hampshire, UK.
- SCHAEFER, M., 1957. Some Considerations of Population Dynamics and Economics in Relation to the Management of the Commercial Marine Fisheries. *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 14, pp. 669-681.
- SCOTT, A., 1955. The Fishery: The Objectives of Sole Ownership. *Journal of Political Economy*, 63, pp. 116-124.
- WISE, M., 1984. *The Common Fisheries Policy of the European Community*. London: Methwen & Co.

EXPLORING THE BEHAVIOURAL ASPECTS OF MIGRATION DECISIONS IN THE BIOGRAPHY OF A RETURNER

ZOLTÁN CSÁNYI¹

ABSTRACT

While a growing number of national migration policies seek to influence behaviour related to different aspects of migration, the efficiency of such policies in the absence of a coherent conceptualization of these types of behaviour is at least to be evaluated as doubtful. The predominant policy mantra, the optimistic 'migration for development' perspective is not backed up with an empirically supported theoretical explanation of how micro level migration behaviour and system level socio-economic developments interact with each other. This paper, through briefly reviewing the behaviour models used within migration literature, proposes the adoption of a dynamic model of economic behaviour as an interpretative framework in migration and development research and makes a first step in exploring the explanatory power of such a model using the biography of a Hungarian returner from Spain.

Keywords: migration behaviour, subjective well-being, biographic interviews, return migration.

Histórico do artigo: recebido em 15-03-2018; recebido após revisão em 18-04-2018; aprovado em 26-04-2018; publicado em 08-05-2018.

¹ Doutorando no Doutoramento Europeu em Estudos Estatísticos e Socioeconómicos, Universidade de Barcelona, Espanha. Eötvös Loránd University, Hungria. E-mail: zoltan.csanyi@gmail.com.

RESUMO

Explorando os aspetos comportamentais das decisões de migração na biografia de um retornado. Enquanto um número crescente de políticas nacionais de migração procura influenciar o comportamento relacionado com diferentes aspetos da migração, a eficácia de tais políticas, na ausência de uma coerente conceptualização destes tipos de comportamento, deve ser, no mínimo, avaliada como duvidosa. O mantra da política predominante, a perspetiva otimista “migração para o desenvolvimento”, não é acompanhado por uma explicação teórica suportada empiricamente sobre como o nível micro no comportamento na migração interage com o nível do sistema de desenvolvimentos socioeconómicos. Este artigo propõe, por meio de uma breve revisão dos modelos de comportamento utilizados na literatura relativa à migração, a adoção de um modelo dinâmico de comportamento económico como quadro interpretativo na investigação sobre migração e desenvolvimento e dá um primeiro passo, explorando o poder explicativo desse modelo, utilizando a biografia de um húngaro retornado a partir de Espanha.

Palavras-chave: comportamento na migração, bem-estar subjetivo, entrevistas biográficas, migração de retorno.

1. INTRODUCTION

A growing number of national migration policies aim at influencing behaviour related to different aspects of migration, such as in- and out-migration, return or circular movements of the skilled or less skilled, the diaspora investments and remitting, among others (see United Nations), which reflect the predominant, optimistic “migration and development policy mantra” (see e.g. Kapur, 2004; Castles, 2008; De Haas, 2010; Gamlen, 2014). From this policy perspective, these types of migrant behaviour are seen as “key ways to increase the contribution of international migration to development” that bring net gains for receiving, sending communities and individual migrants alike (UNECE, 2016). Harvesting the benefits of triple-win situations of this kind is something policy-makers increasingly count on, however, such solutions are not without challenges (Castles, 2004; Czaika and De Haas, 2011, 2013; Triandafyllidou, 2013). Besides the shortcomings of national political systems in putting strategy into practice, a lack of high-quality empirical data and the absence of an adequate theoretical framework are apparent.

The mainstream “migration for development” perspective - that identifies migrants as “development agents” - is not backed up with an empirically supported theoretical explanation of how micro level migration behaviour and system level socio-economic developments interact with each other. I would argue that there is a strong need for a comprehensive framework that would on the one hand cover a wide range of behaviour types and on the other validly explains the complex interconnections between micro level migration decision-making and macro level results of behaviour. One could question the need for such a comprehensive theoretical framework referring to a series of authors according to whom the “compartmentalization” of existing approaches to migration phenomena by categories of motivations and levels of analysis is useful or even necessary to examine diverging forms of migration (e.g. Arango, 2000; Castles, 2004). However, as the United Nations’ Human Development Report 2009 pointed out, migrant categorization - usually based on legal definitions - “obscures rather than illuminates the processes underlying the decision to move, with potentially harmful effects on policy-making” (UNDP, 2009; see also Carling and Talleraas, 2016).

As regards the micro level explanations of migration behaviour, the idea of the famous “Push-Pull” factors is commonly accepted both in the public discourse and in mainstream scientific approaches since Ravenstein’s Laws of Migration (1885, 1889). This perspective dominated neoclassical migration theorization that offered the rational choice scheme for studying migration decisions (see e.g. Sjaastad, 1962; Harris and Todaro, 1970). However, as Lee (1966) suggested, instead of a rational cost-benefit calculus, it might be the perceptions on attractive and unattractive conditions in sending and receiving countries that determine individual decisions to migrate. The growing interest today for including psycho-social determinants in the analysis of migration as well as recent developments in research on migrants’ subjective well-being can be traced back to that times.

This paper, seeking to contribute to theoretical debates on migration and development, proposes the adoption of Fred van Raaij’s (1981) dynamic model of economic behaviour as an interpretative framework and aims at exploring the

relationships between the factors described in it. The model involves a circular dynamism of macro level socio-economic and individual level psychological factors in the sense of the dual causation paradigm (Lea, Tarpy and Webley, 1987). It takes into account the general and immediate socio-economic contexts of behaviour, as well as individual perceptions, aspirations or the subjective well-being of decision-makers. It should be highlighted however, that the model's circular dynamism, which is undeniably one of its most important theoretical advantages, becomes a methodological obstacle when designing quantitative empirical research (Csányi, 2017). Instead of pursuing such ambitious plans, this paper settles for making a first step in exploring the explanatory power of the Van Raaij model using the biography of a Hungarian returner from Spain².

In the following pages, first I briefly review the models of behaviour used within migration literature and delineate Van Raaij's model. Section 3 highlights some of the most important methodological concerns. Then in Section 4, characteristics of migration flows of national Hungarians to and from Spain will be discussed on the basis of available quantitative data. After that, in Section 5, I make an attempt to explore and identify the factors as described by the proposed model using a selected migrant biography. Finally, some concluding remarks close the paper.

2. MODELLING MIGRATION BEHAVIOUR

2.1. BEHAVIOUR IN MIGRATION THEORIES

Paul Albou (2004) noted that the English term "behaviour" has a double connotation expressed in the French language as *conduite* and *comportement*. He argued that the difference lies in the meanings attributed to the action: while the first refers to behaviour as a manifestation of conditioned reflexes without further signification (reflexive behaviour), the second stands for meaningful responses to motivations and aspirations (purposeful action). A similar distinction also appears in

² As part of my Ph.D. research, I conducted a total of 14 interviews with Hungarian citizens residing in, planning to leave for or returned from Spain. The interview analysed in this paper is one of them.

migration literature. Already Findley (1977) observed the dualism of *passive* and *active* models of migration behaviour that is on the one hand a “frustration mobility reflecting a reaction to dissatisfaction and unhappiness” and on the other an aspiring behaviour “assumed to be a purposeful and rational search for a better place to live and work.” “The two models, or views, often blend together in practice, and research designs should incorporate aspects of both” - she added. More recently, UNDP (2009) distinguished the adverse conditions and the free will as two basic forces that influence migration behaviour and emphasized that comprehending their dynamic interaction - “labelled in sociological parlance as the agency-structure interaction - is vital for understanding what shapes human behaviour” (UNDP, 2009).

Indeed, the evolution of theoretical debates in this field is often described with the image of pendulum-like shifts between the two extremes of the agency-structure dichotomy, that is, whether the individual behaviour or the influence of great structures is decisive when interpreting migration and development (see Spaan et al., 2005; Faist, 2009; De Haas, 2010, 2012; Gamlen, 2014). Authors as De Haas (2010, 2012) snappily pointed out that this opposition looks like a discussion of optimists and pessimists as regards the developmental outcomes of migration. From the 1950-60’s, defenders of the optimistic neoclassical approach - referring to a market equilibrium based on opposite-direction flows of labour and capital - predicted a positive relationship and a consequent deceleration of emigration. While at the other extreme, the advocates of historical structuralism and dependency theories emphasized structural imbalances and cumulative causation from the 1970’s and stated that developmental differences between sending regions and destinations would deepen, thus conducting to higher levels of outmigration.

As regards the developmental causes of migration behaviour, interestingly, what both positions suggest in an explicit or implicit way is that increasing socio-economic development in sending countries would reduce massive outflows. It should be added here however, that none of the conflicting approaches are based on an empirically supported model of behaviour. From a structuralist point of view, behavioural processes of individual migration decision-making are irrelevant and negligible: despite

some vague allusions to frustrated consumption expectations of individuals, there are no references to individual level determinants of migrant behaviour in structuralist migration literature. In contrast, the agency perspective of neoclassical approaches is conceptualized in a similar way as investments in human capital as proposed in rational choice theory. This however - lacking the evidences to be based on - remains only a set of assumptions.³

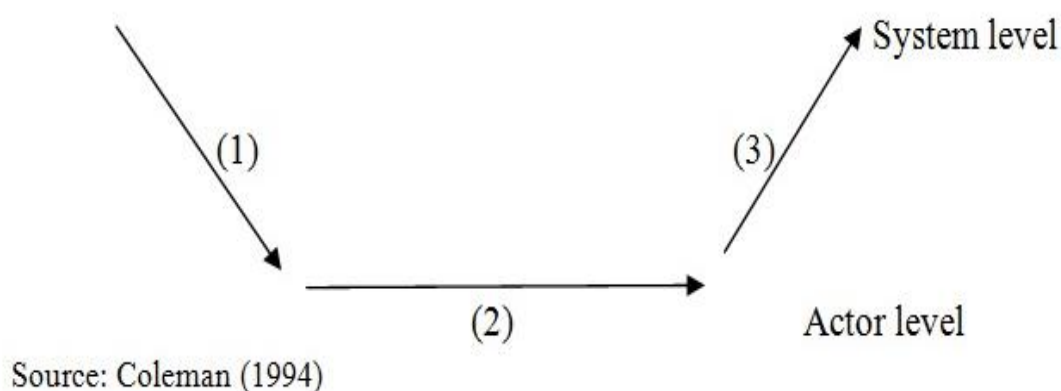


Figure 1 – Coleman's Boat.

Coleman (1994) explained in his model - known as Coleman's Boat (see Figure 1) - that rational choice axioms make possible to validly relate individual economic actions to systemic results in neoclassical economics. The boat consists of three arrows representing three kinds of relations that connect the individual and system levels. Relation (1) represents the effects of system level phenomena on individual action: in neoclassical economics "there is assumed to be perfect information, so that relation (1) is simply a transmission of information about prices offered and prices demanded from the system level" (Coleman, 1994). Relation (2) symbolizes the actions of supposedly rational, self-interested and utility-maximizing individuals and (3) stands for the

³ Since Friedman (1953), pure economists maintain that there is no need to analyse empirically the axioms of rationality, because macro level results of behaviour support micro level assumptions. Indeed, rationality assumptions have never been proved empirically. On the contrary, they have been refuted in several ways on several occasions by behavioural economists. The most famous contributions to this critical literature are those of Simon (1978) who developed the concept of bounded rationality, and of Kahneman et al. (1982), whose objective was to "obtain a map of bounded rationality" (Kahneman, 2003).

combination of these actions into systemic outcomes, i.e., assuming perfect markets, a simple aggregation of individual results.

Paradoxically, neoclassical rational choice assumptions play a similar role in modelling purposeful action to that of conditional reflexes in behaviourism: their function is to predict human reactions to (macroeconomic) stimuli⁴. Nevertheless, as noted by Coleman (1994), the real world does not necessarily satisfy these axioms, there might be sociological and psychological anomalies, examined by economic sociology and behavioural economics respectively. The theoretical pluralism of “new optimists”, attempting to integrate structure and agency perspectives on migration and development, brought in the analysis the concepts of embeddedness, social networks, transnational communities, relative deprivation and others that called attention to some of the sociological anomalies mentioned by Coleman. These migration theories⁵ suggest that migration does bring development to sending territories under certain conditions and does not under others. In this set-up, migrants - as development agents - are responsible for the development of their communities, while governments for creating the “right conditions”.⁶

Regarding the developmental causes of migration behaviour, pluralist researchers hypothesized and even found aggregate level evidence that, instead of reducing outflows “the economic development process itself tends in the short term to stimulate migration by raising expectations and enhancing people’s ability to migrate” (CSIMCED 1990, cited by Clemens, 2014). This view on the migration and development transition however still lacks behavioural foundations. More recent contributions to migration research deal with some of the psychological anomalies of rational assumptions⁷ and propose studying social rationalities that account for the psycho-social determinants of migration decision-making (for a comparison of rational choice

⁴ Because of that, behavioural economist George Katona (1975) criticized the concept of *economic man* in neoclassical economics, holding that human beings are not simply ‘puppets’ pushed by macroeconomic forces. Interestingly, this is quite similar to Arango’s (2003) criticism of structural views on migration according to which migrants are more than ‘passive marionettes’ in the interplay of great structures.

⁵ The New Economics of Labour Migration, transnational theories, theory of social capital, theory of migration transition, etc. are not discussed in this paper in details due to space limitations.

⁶ Authors as Gamlen (2014) warn about a “new migration and development pessimism.”

⁷ However, sociologists as Boswell (2008) rejected the study of psychological anomalies and defended the assumption of rational actors in migration.

and social rationalities see for example Lindenberg, 2001). In this view, individual perceptions on development and related expectations and aspirations play a critical role in decision-making, while the aim of behaviour, instead of maximizing utilities, is to increase subjective well-being and achieve higher levels of satisfaction. Using these concepts, the “search for a better life” of a wide range of migrants can be easily interpreted including traditional categories of voluntary or forced migrants as well as such peculiar ones as retirement mobility or lifestyle migration (see for example Benson and O’Reilly 2009, 2016).

Synonymously used, happiness, subjective well-being and life satisfaction appeared in academic debates on migration and development as a proxy for utility on one hand, and as a complementary element to development indices on the other. Since the last decade well-being has become one of the key concepts of migration literature, and a number of studies have been carried out on the relations of happiness and migration (for a summary, see Simpson, 2013; IOM, 2013; Ivlevs, 2014a; Csányi, 2017). Today, research on migration and well-being has gained its own *raison d’être* as a specific research line within migration literature, with clear political relevance for migration policy-makers in sending and destination countries. So much so that some researchers started to speak of – instead of the migration and development nexus dominant to this point – an “emigration intentions–subjective well-being” (Ivlevs, 2014b) or, closely related, the “aspiration–migration nexus” (Czaika & Vothknecht, 2014).

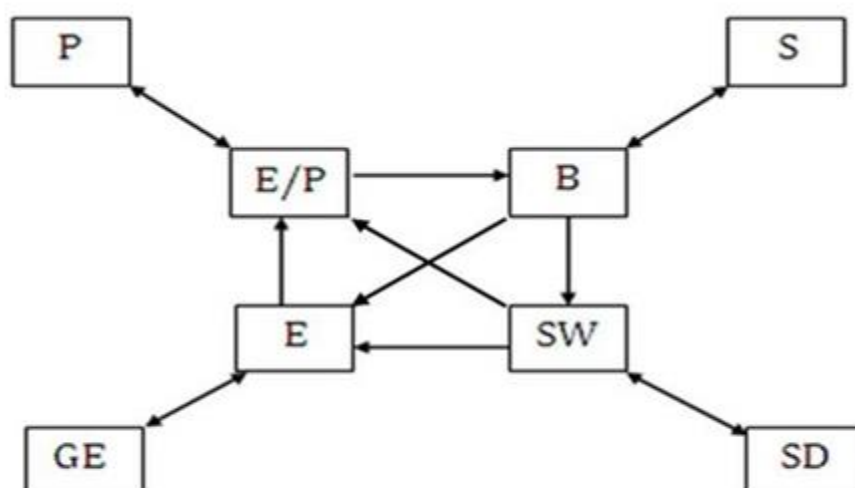
An enormous amount of recent studies examine the effects of migration on the well-being of movers (see for example Knight & Gunatilaka, 2007; Bartram, 2010, 2012; Nowok et al., 2011; Czaika and Vothknecht, 2012; Gokdemir and Dumludag, 2012; Melzer and Muffels, 2012; Olgiati et al., 2013), while others analyze the happiness of potential migrants as a determinant of displacements (Graham and Markovitz, 2011; Cai et al., 2014; Chindarkar, 2014; Otrashchenko and Popova, 2014; Simpson and Polgreen, 2011; Ivlevs 2014a, 2014b). There are even some studies on the effects of migration on the well-being of the family back home (Borraz et al., 2008; Jacka, 2012). However, as

Simpson (2013) pointed out the directions of causality, whether “happiness causes (or inhibits) migration, or migration affects happiness” are still not clear.

On their behalf, Carling and Talleraas (2016) outlined a model that reflects these “newer approaches to migration theory that see migration as the outcome of, first, the formation of migration aspirations, and second, the ability to realize those aspirations” (see also Czaika and Vothknecht, 2012, 2014; Carling, 2014; De Haas, 2014). Their model however focuses on how development affects migration decision-making, while overshadows the other side of the coin: how migration affects well-being and development.

2.2. FRED VAN RAAJ’S MODEL OF ECONOMIC BEHAVIOUR

Fred van Raaij proposed his model (see Figure 2) in the very first number of the *Journal of Economic Psychology* in 1981. In this article, he defined economic behaviour as “the behaviour of consumers/citizens that involves economic decisions, and the determinants and consequences of economic decisions” (Van Raaij, 1981). Further, he described economic decisions as those “characterized by sacrifices to be made by the actor, an evaluation of present or future benefits of one’s expenditure, [...] an evaluation of the expected benefits of some alternatives, and a relatively concrete variable of behaviour.” He added that the determinants of such decisions “include personal, cultural, situational, and general economic factors that stimulate or inhibit economic decisions.” He also stressed that policy-makers “often do not know the relative efficiencies of policy measures to generate behavioural change” and expressed his intention to present his model as a tool for examining the effects of policies on behaviour on the one hand and to analyze the roles that perceptions, well-being and satisfaction play in decision-making on the other.



Source: Van Raaij (1981)

Figure 2 – The model of economic behavior proposed by Van Raaij (1981).

The meaning of the abbreviations is as follows (also see Albou, 1984; Wärneryd, 1988; Quintanilla and Bonavía, 2005):

GE – General economic conditions: recession or expansion, governmental economic policies, international economic relations, war, ecological conditions.

E – Immediate economic environment, consisting of personal availabilities, market situation, type of employment, incomes, etc.

P – Personal factors: goals, values, aspirations, expectations, cognitive styles, internal and external control of reinforcement, access to information, interest in economic and political issues, socio-demographic factors.

E / P – Perceptions on economic conditions: perceptions of the environment in which economic activities take place, perceptions of prices, of the relative distribution of incomes, of opportunities.

B – Economic behaviour.

S – The situation in which the individual is at the given moment, influenced by expected or unexpected events in the environment such as an accident, illness, sudden unemployment, the completion of studies, marriage or birth of a child, and so on.

SW – Subjective well-being depends on the difference between the expected benefits and the actual results of economic action, captured as individual satisfaction

(or dissatisfaction) associated with the chosen behaviour taking into account previous aspirations and expectations.

SD – Social climate: social perceptions, evaluations, satisfaction with societal structures and the economic system, trust in economic/political institutions.

The inner circle illustrates how economic behaviour (B) determines subjective well-being (SW) and affects the immediate economic environment (E), and how this modified environment, together with the perceptions of it (E/P), influences future behaviour (B). In contrast to the neoclassical model, behaviour (B) is much more influenced here by the perceived environment (E/P) than by the immediate economic environment (E) or even the general economic conditions (GE). Perceptions on the environment (E/P), naturally, depend on the environment (E). However, personal factors (P), subjective well-being (SW) and indirectly the social climate (SD) also have an influence on perceptions. Differently from the traditional interpretations of subjective well-being (SW), in this model the object of satisfaction is not life (or life conditions) as a whole, but a given economic behaviour – to migrate or not to migrate in our case – and is defined by the difference between previous expectations and the actual results of the economic action. Additionally, it is influenced by the social climate (SD) as well. Indeed, the definition of subjective well-being that Van Raaij used is closer to what sociologist Ruut Veenhoven called the cognitive component of happiness: the “degree to which an individual perceives his aspirations to be met” (Veenhoven, 1991). As such, it is highly compatible with the Multiple Discrepancies Theory of Michalos (1985), according to which “reported net satisfaction is a function of perceived discrepancies between what one has and wants, relevant others have, the best one has had in the past, expected to have three years ago, expects to have after five years, deserves and needs.”

Adapted to migration phenomena, the model suggests that apart from the economic factors (GE and E), psychosocial elements such as subjective well-being (SW), individual perceptions (E/P) and personal traits (P) are important driving forces of migration behaviour (B) that however, at the same time, affect the subjective well-being

(SW) and the immediate and general economic environments (GE and E) of migrants themselves and of the members of sending and receiving communities in which new decisions will be made. The new environment and new well-being levels could affect migrants' decisions to send remittances, or to spend in host economies; they could also make them return and invest in sending regions. On the other hand, stayers might feel dissatisfied with their lives at home and follow the example of emigrating peers and leave. Those receiving remittances could stop working and spend more on the "conspicuous consumption" of goods produced abroad. Using the proposed theoretical framework these and other behaviour types affecting the development of sending and receiving areas could be explained.

The model, however, also has its own weaknesses when used to describe migration and development. It does not explain how social relations and social capital affect individual perceptions, aspirations and expectations, or in which point policies enter in dual causation and what the role of migration policies in particular is. Further, it is not clear how to distinguish general economic conditions of sending and receiving countries, and how global socio-economic processes influence each of the factors described in the model. In this light, exploring the model's applicability for studying migration can potentially bring arguments for proposing modifications of it in order to better explain peculiarities of migrant behaviour in contrast to other behaviour types.

3. METHODOLOGICAL CONCERNS

During the Work Session on Migration Statistics held in Geneva, October 2017 as part of the Conference of European Statisticians, the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Steering Group on Migration Statistics called for the reinforcement of a longitudinal approach in official migration statistics, and urged joint efforts to incorporate longitudinal data into annual statistics on migration. The proposal, referring to the need for studying return and circular movements as well as events of migrant integration, reflects the position that the statistical community has taken in the scholarly debates on migration and development: the optimistic view on

migration and development (that was delineated in the previous section). What should be underlined here is that producers of official statistics recognized the need for creating data sets appropriate for analysing migration as a sequence in time of behaviour types related to the geographical mobility of people and not as single events in migrants' life-courses. This is of crucial importance for the construction of theories that involve sequential decision-making processes and actions of individuals. Despite, the scarcity of such longitudinal data sources today is apparent, thus putting special emphasis on the UNECE announcement.

Apart from the lack of longitudinal data, as regards the possibilities of carrying out empirical research based on the Van Raaij model, it should be highlighted that its circular dynamism, which is undeniably one of its most important theoretical advantages, becomes a severe methodological obstacle for positivist quantitative approaches used to study linear casual relations (Csányi, 2017). Moreover, the problem of integrating micro and macro level data is not resolved in statistics (despite some promising experiments carried out within the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), see in Zwijnenburg, 2016), not to mention more general shortcomings of using quantitative techniques in migration research such as the self-selection bias or the difficulties in obtaining representative data on out-migrants or others (see e.g. Stillman et. al, 2012). For these reasons, instead of contrasting hypotheses derived from the model, a mixed approach to explore its explanatory power appears to be more adequate: a) a revision of available quantitative data on the phenomenon and some key variables, and b) a qualitative exploration of the relationships between factors described in the Van Raaij model.

Regarding the selection of the target population, being familiar with both languages as well as the socio-economic, cultural and political contexts in the countries involved was decisive: Hungarian migrants in Spain. The fact that the stock of Hungarian citizens in Spain has been multiplied approximately by twenty between 1998 and 2017 (in accordance with data from the Spanish National Statistical Institute, INE) reinforced my intention to study the migration behaviour of this community. An additional advantage to be noted is that due to the free movement of labour within the

Schengen area – Spain opened its labour market for Eastern-European EU citizens in 2006 – there are no political barriers to be taken into account in the analysis.

For the purposes of quantitative analysis, besides conventional statistical data sources on the stocks and flows of migrants in Spain (provided by the National Statistical Institutes of Spain, INE, and Hungary, HCSO), a unique data source should be mentioned: the Hungarian Microcensus of 2016 that surveyed household members in an unusually large sample of Hungarian households. This data collection used a complementary questionnaire on international migration in the case of household members affected by migration (and aged 16-64), that contained questions on the socio-demographic characteristics and economic conditions as well as on the satisfaction and aspirations of the household members residing in, planning to leave for or returned from abroad. This feature makes possible the comparison of these subpopulations in Spain or other countries with those residing in Hungary (HCSO, 2016).

As regards the qualitative element of the study, I carried out a total of fourteen interviews with national Hungarians in Madrid, Barcelona, Valencia and Budapest or via Skype in 2016 and 2017. Eight interviewees were women and six men, all aged 25-40 and all with tertiary education. Ten of them were born in the national territory of Hungary, two in Romania and two in Ukraine⁸. Regarding their migrant profiles, two of them were potential migrants; ten were emigrants (one of them already left Spain for the U.K. when making the interview) and two returners. In the interviews I used an unstructured/structured approach with open (*Please, tell me about yourself!*) or clarifying (*Could you tell me more about...?*), as well as structured questions that referred to key aspects of the Van Raaij model (*How much would you say you are satisfied with your life here? How do/did you see your situation? How did you feel in that moment?*). To localize interviewees I used online social networks and snowball techniques. Due to the space limitations, in this paper I will present and briefly analyse only one of these interviews, that of a returner.

⁸ As it will be seen in Section 4, the characteristics of these fourteen people fits quite well in the subpopulation of Hungarians migrating between the two countries regarding their age, sex composition, educational attainment and even also their country of birth.

4. HUNGARIAN MIGRANTS IN SPAIN

Hungary has been witnessing greater changes in the trends of outmigration of its citizens since the 2000's. Despite restrictive border controls disappeared with the end of state socialism, major outflows took place only after the country's accession to the EU in 2004⁹ (for a longer term historical analysis of migration processes in Hungary, see Gödri, Soltész and Bodacz-Nagy, 2014). Nevertheless, compared to other countries of the Eastern-European region – like Romania, Poland or the Baltic states –, emigration from Hungary remained relatively low (a fact that is often attributed to the relatively generous social transfers and allowances in Hungary). Hungarian migration researchers agree that the turning point was 2007 when a sharp increase in emigration flows was observable. The question of outward movements became a central issue in political debates and in the public discourse in that time.

It became clear that contemporary outmigration from Hungary is characterized by flows towards European countries, while overseas destinations – mainly the United States, Canada and some of the Latin-American countries – that prevailed in the past, today receive less attention. Among European destinations, the priority of Germany, the U.K. and Austria is unquestionable: in 2014 three quarters that is almost 250 thousands of Hungarians lived in one of these three countries, out of a total of 330 thousands residing in EEA countries¹⁰. Spain is the sixth destination of contemporary migration from Hungary, following the above mentioned three countries, Switzerland and the Netherlands (cf. the Hungarian community in Spain constitutes only the 54th community of immigrants in this country by size).

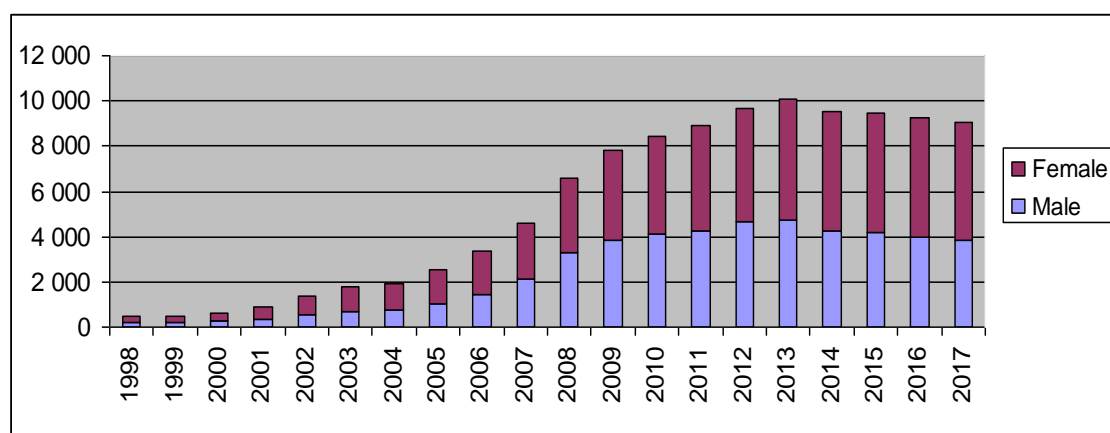
As a result of increasing outflows and increasing policy concerns about population losses in the aging home country, by today a huge amount of studies have been published on the stocks and flows of Hungarian emigrants, on the socio-

⁹ Some EU countries – as the U.K., Ireland or Sweden – opened their labour markets for the citizens of new member states already in 2004. Spain, Italy, Portugal, Greece and others did it in 2006, while the rest of EU countries in the following years. It should be noted that traditional destinations of Hungarian migrants as Austria and Germany only opened their labour markets among the last ones in 2011. This undoubtedly affected migration decisions of the Hungarians and channelled outflows towards other destinations until 2011.

¹⁰ Based on mirror statistics from Eurostat. See also Gödri (2015).

demographic characteristics, economic conditions and motivations of movers, potential movers and even of returners, as well as on the effects of outmigration on the Hungarian society and labour market (Blaskó, Ligeti and Sik, 2014; Blaskó and Gödri, 2014, 2016; Gödri, 2015; Hárs 2016; Kapitány and Rohr, 2013; Sik and Szeitl, 2016; Lados and Hegedűs, 2016; Bodnár and Szabó, 2014; Hárs and Simon, 2015, 2017; Horváth 2016 – just to mention a few). It is out of the scope of this paper to review in details these papers and the characteristics of contemporary emigration from Hungary as a whole. Instead, what follows is a short description of some relevant data sources available¹¹ on the movements of Hungarians to and from Spain.

Graph 1 - Stock of Hungarian citizens in Spain, number of persons (1998-2017). Source: INE, 2017. *Padrón Continuo*.



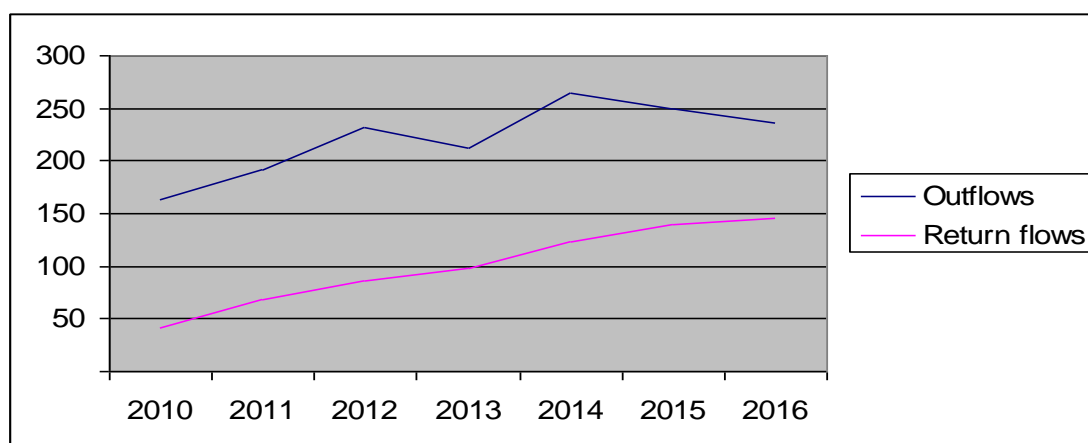
Regarding the stocks of Hungarian citizens¹² (see Graph 1), mirror statistics – data from the *Padrón Continuo* of INE – show a sharp increase from 2007 when the number of Hungarians in Spain exceeded four thousands for the first time. Their number reached its peak in 2013 with more than ten thousands of persons, twenty times higher than in it was in 1998. Since 2013 however, a slight decrease in the

¹¹ For a detailed analysis of the possibilities and challenges of measuring emigration from Hungary, see for example Sárosi and Tóth, 2009 or Gárdos and Gödri, 2014).

¹² If data is accessed using the filter “country of birth: Hungary”, the results are slightly different. The reason for that is mostly the existence of communities of national Hungarians in the neighboring countries. On the possibilities of simplified naturalization for these populations born outside of Hungary, see for example Gödri, Soltész and Bodacz-Nagy (2014).

number of Hungarians in this country can be observed. The composition by sex of this population is characterized by a stable majority of women during the 20 years on which INE data is available. In 2017, more than 57 % of them were women (contrary to top destination countries of Hungarian emigrants where a majority of men is observable). The average age in 2017 was 34,3 years. As regards the most popular autonomous communities of Spain among Hungarian residents, these are typically the coastal regions (more than 70% of the Hungarians live in the following coastal communities): the Canary Islands (where 20,68% of Hungarian residents live), Catalonia (18,37%), Community of Valencia (17,63%), and Andalusia (15,24%). The Capital city of Madrid is only the fifth most popular destination (9,3%).

Graph 2 - Out-and return flows of Hungarian citizens to and from Spain, number of persons (2010-2016). Source: HCSO.



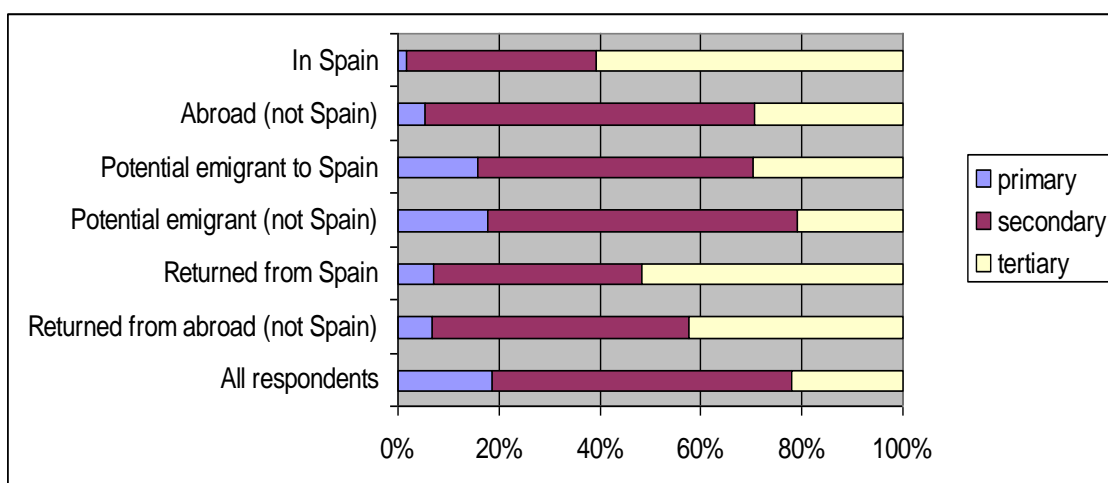
Since 2010, official data on the flows of emigrants to and returners from Spain are calculated by the HCSO on the basis of de-registrations and re-registrations in the National Health Insurance database.¹³ Due to the limitations of this methodology, however, these data presumably underestimate real out and return flows. As it can be seen in Graph 2, the migration balance of Hungarians between the two countries favours Spain. In fact, in line with the changing trends in stock data, there was a drop in the outflows in 2013 and the number of Hungarians moving to Spain continuously decreases since 2014, accompanied by steadily growing return flows. Despite, these

¹³ For more methodological details, see the HCSO Statistical Yearbooks on Demography.

data do not explain the tendency of decreasing stocks in the destination country, being outflows still higher than return. A plausible hypothesis is that Hungarians leave Spain for third countries, instead of returning.

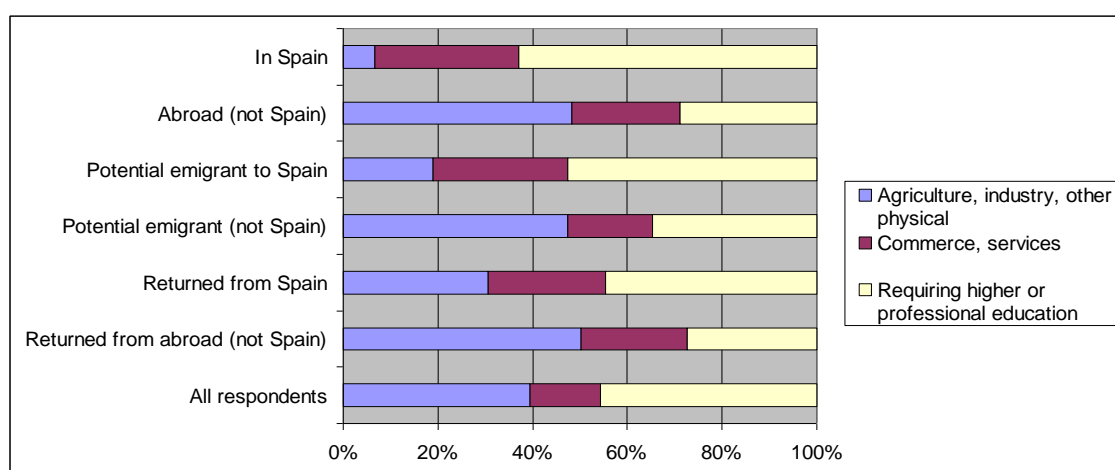
While stocks and flows, together with some basic socio-demographic attributes, are easily accessible, more detailed information on emigrant populations of Hungarians is more difficult to obtain. Due to the relatively low number of Hungarian citizens residing in Spain, they usually do not appear in sample surveys in sufficient numbers, thus far-reaching conclusions should not be drawn from such surveys. For the same purpose, Hungarian researchers tend to use the household surveys carried in Hungary (prominently the Labour Force Survey) that contain questions on household members staying abroad. Following the same logics, the Hungarian Microcensus, carried out in the fall of 2016, asked respondents - in a 10% sample of Hungarian households - on the socio-economic conditions, the satisfaction and aspirations of household members living in, planning to leave for or returned from other countries. Graph 3, 4 and 5 illustrate a few of these characteristics. In Graph 3, a comparison of the levels of education can be observed. The data shows that the educational attainment of the Hungarians in Spain is among the highest, followed by that of those returned from the same or other countries.

Graph 3 - Emigrants, Potential emigrants and Returners by level of education in Spain and abroad, % of Hungarian citizens, aged 16-64. Source: HCSO, Microcensus 2016.



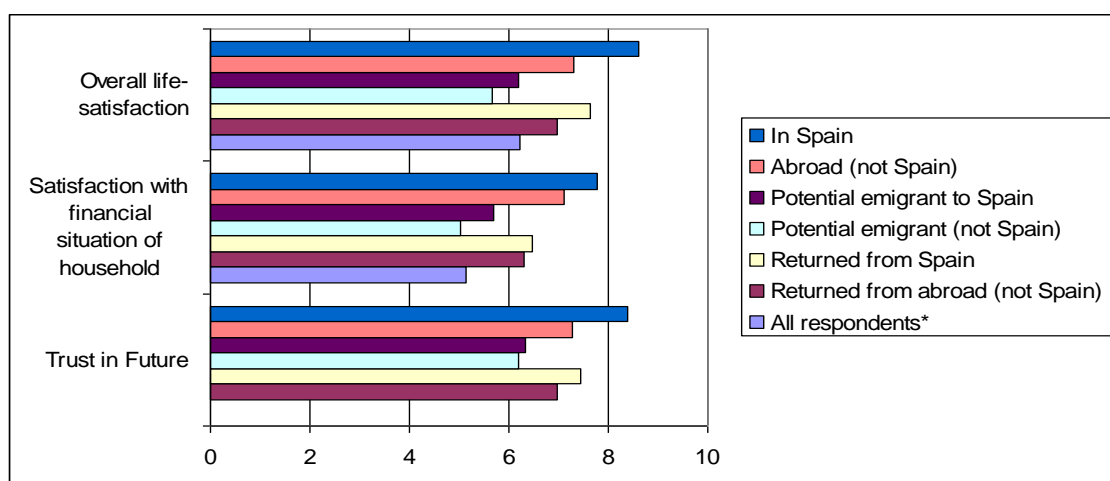
In line with that, as Graph 4 shows, the share of those employed in positions that require higher or professional education is the highest among the Hungarian population living in Spain. A similar ratio can be observed among those planning to leave for this country. In accordance with HCSO's Standard Classification of Occupations, these results suggest that Hungarian migration to Spain is characterized by the highest share (63%) of professionals, technicians, office clerks, administrators, health-care workers, managers and others employed in jobs requiring higher education. In comparison, this share is only 29% among the emigrants in other countries, and 46% of all respondents. As a matter of fact, the same population of Hungarians in Spain represents also the highest share (30%) of those working in commercial, catering industry, personal service, tourism or other occupations of the service sector (in contrast to 23% of those abroad in other countries and 15% of all respondents); and even the lowest share (7%) of those employed in agricultural, forestry, construction and industry occupations, machine operators as well as assembly workers or others with occupations not requiring qualifications (this share is 48% in the case Hungarian emigrants in other countries and 39% of all respondents) appear among those residing in Spain.

Graph 4 - Emigrants, Potential emigrants and Returners by category of employment in Spain and abroad, % of Hungarian citizens, aged 16-64. Source: HCSO, Microcensus 2016.



Other distinctive characteristics of the Hungarian emigration to Spain can be seen in Graph 5: those residing in, planning to leave for or returned from Spain show higher levels of satisfaction and trust than those residing in, planning to leave for or returned from other countries respectively. These features however might be related to other socio-demographic or economic variables. A thorough analysis of this valuable data source is needed to explore such relations that however are out of the scope of this paper.

Graph 5 - Some aspects of well-being of emigrants in, potential emigrants to and returners from Spain and abroad, Hungarian citizens, aged 16-64. Source: HCSO, Microcensus 2016 and *EU-SILC, 2016.



Obs.: where 0 means "not satisfied at all" and 10 means "absolutely satisfied".

Instead, before continuing with the analysis of the chosen migrant biography, I consider important to offer a comparison of selected objective measurements of development that describe socio-economic contexts, health and education (see Table 1) as well as of subjective indices of well-being, satisfaction and perceptions (see Table 2) in the two countries at the aggregate level. As regards the objective measurements, while the economic crises of the last decade hit both countries, Spain – with few exceptions – appears to be a more developed place to live and work. The GDP per capita as well as the Human Development Index are significantly higher in this country than in Hungary. Earnings are also higher and less people belong to the category of

low-wage earners (that is those who earn less than 60% of median gross earnings). However, the employment situation is worse in Spain: the employment rate is lower and the unemployment rate is higher than in the Hungarian labour market. On the contrary, life expectancy and the expected years of schooling also make Spain an attractive destination for Hungarians. Aggregate level subjective measurements show similar patterns in the two countries. The overall life satisfaction, the satisfaction with the standards of living, with the quality of education and health are higher in Spain. However, perceptions on the local labour market are better in Hungary. Levels of trust in national governments coincide, while confidence in the judicial systems is higher in Hungary.

Table 1 - Objective measurements of development, labour market conditions, health and education in Spain and Hungary.

	Spain	Hungary
GDP/capita (and ranking) (PPP USD)^a	36,416 (34)	27,482 (46)
HDI (and ranking)^b	0,884 (27)	0,836 (43)
Median gross hourly earnings (EUR)^c	9,80	3,60
Low-wage earners (%)^c	14,6	17,8
Employment/unemployment (%)^d	63,9 / 19,6	71,5 / 5,1
Life expectancy at birth^b	82,8	75,3
Expected years of schooling^b	17,7	15,6

Sources: a: IMF, 2016; b: UNDP, 2015; c: Eurostat, 2014; d: Eurostat, 2016.

Table 2 - Subjective measurements of well-being, satisfaction and trust in Spain and Hungary.

	Spain	Hungary
Overall life satisfaction (0-10)	6.4	5,3
Satisfied with standard of living (%)	75	56
Satisfied with education quality (%)	57	55
Satisfied with health care quality (%)	66	53
Perceptions on "Feeling safe" (% answering yes)	82	53
Perceptions on Local labour market (% answering good)	17	23
Trust in national government (% answering yes)	28	28
Confidence in judicial system (% answering yes)	36	42

Source: UNDP (reference year: 2015).

Summarizing available quantitative data, some distinctive characteristics of the Hungarian migrant community in Spain should be highlighted. Not only the clear majority of women, but also the high proportions of the skilled and of those employed in positions requiring high qualifications call attention to this population. Further, the levels of satisfaction of Hungarians living in or returned from this destination are among the highest compared to other Hungarians. It should be added that despite higher levels of economic development and salaries in Spain, migrants might have been achieved higher incomes if migrated to other destinations hit less by recent economic downturns. The fact that these migrants, coming from a relatively unhappy society, chose a relatively happy one – in terms of satisfaction – as a destination, suggests that aspirations of improving their lives may play a role, stronger than expectations of higher incomes, in their migration decisions.

5. THE BIOGRAPHY OF A RETURNER

Among the fourteen interviews that have been carried out, the chosen one – that of a returner, let's call him R. – appeared as one of the most adequate ones for the purposes of this study, due to that R.'s narration contained several decisions related to his migration behaviour as well as his perceptions, expectations and satisfaction before, during and after the migration experiences. Furthermore, he mentioned several keywords that can be related to the Van Raaij model. As regards his socio-demographic characteristics, R. holds a university degree, approximately 35 years old and led a single life when emigrated in 2008. He already spoke Spanish and had visited Spain for several times before changing residence. In general terms, he considers himself as an optimistic and happy person. He mentioned that a traffic accident, years before migrating, changed his view of life: *"in those moments I decided that I want a life that if I die, I will say 'yes, I lived as I wanted' [...] because in the end, I live to be happy."* This experience – that could be identified as an unexpected event in the life-course, that is "S" in the Van Raaij model – played a role when the decision to emigrate was made. *"My dad was in New York when he was young and as a child I had to listen to him all the*

time: 'Why did I come back? Why did I come back?' So, I didn't want to die without trying out how is to live abroad [...] and I felt something in myself that I should try something different, somewhere else." In this sense, the personal experiences of "S" together with the influence of the father, that appeared as social discontent, "SD" affected the formation of perceptions "E/P" and personal values and attitudes "P", pushing R. towards the idea of moving.

The social climate "SD" appeared once again as the dissatisfaction with societal/political structures and distrust in political institutions: *"I didn't like how things were since 2001, when I felt on my own family for the first time that politics divided us... This barricading has not ended since then. And I wanted to escape from that."* However, another unexpected event had to come that triggered the outmigration in a more direct way: the company that employed him, and the job that he loved, ceased to exist and R. received severance payments. *"So I was there without my job asking myself: what to do? And I pointed at five places on the map with my fingers – all places in Spanish speaking countries - and tried to calculate how much time I could survive using my money in each of these places... Then I discovered that an old friend of mine lives in Valencia who told me that I can live at their place until I get a job. So it became clear: I go to Valencia."* That is, the situation "S" affected first of all the immediate economic environment "E" that resulted in migration behaviour. Two aspects of this decision-making process should be highlighted here: 1) the general economic environment "GE" was not taken into account at all (however, we do not have information on how "GE" affected the close-down of the employer, that is "S" and "E"), and 2) social networks played a crucial role when making the decision and choosing destination (a feature that the Van Raaij model does not capture in an explicit way).

R. mentioned that he had not developed high expectations: he thought that it would be easy to find a job as a shop assistant or something similar with his fluent Spanish and English. *"But there is no place here for the expectations, because one sobers up immediately. And I sobered up really fast, because nothing came true that I expected [...] time was running and I still did not find a job. So I was a bit sad that what if I cannot get on? What if I have to go back? [...] but in the very last moment, somebody called me*

by the phone that 'hey, I have a job for you.' The fact that R. directly related his dissatisfaction and sadness to the frustration of his employment expectations shows the validity of the cognitive definition of subjective well-being "SW" in the model. Getting a job in a hostel, for which he was overqualified, did not calm down his dissatisfaction on the long run: *"I was happy, don't misunderstand me, but I had my own frustrations."*

He spent almost three years in Valencia, when again, as a combination of an unexpected event and his social capital, R. received a phone call: he was offered a similar position in Budapest that he had before moving to Spain, but in a more prestigious company. Before returning to Hungary however, R. contrasted thoroughly the pros and contras. Among the latter, he underlined that his perceptions on the social climate in Hungary even got more negative after 2010 (cf. he returned to Hungary in 2011). *"However, I thought this is the top in my profession in Hungary, they will call me only once. So I returned home in one week's time and I work here since then. [...] When I arrived, I met many of my friends and everybody told me: You are totally crazy, man! You come back now to Hungary? And I said: we will see."*

Interestingly, R. even evaluated his own well-being after coming back to Hungary on a scale of 1-10. In doing so, first he mentioned the weaknesses of his actual job that in his view are counterweighted by the fact that *"elsewhere I couldn't grow professionally like I do here, even in the same position, because I have my networks here [...] I returned home many years ago and in general I am happy now. I would give myself a 10. However, when I think that I was living in Spain, in a country that is more developed ...and richer than Hungary, and I speak the language... what if I could have done something in a better or different way... this takes away 1 point of the 10. This is why it is not 10, but 9."*

6. INSTEAD OF CONCLUSIONS

The lack of a coherent conceptualization of migration behaviour and development is a fact often ignored by policy-makers trying to alter such behaviour.

Further, it is often forgotten even by the producers of statistical data that the aim of producing evidences should be to have the empirical basis on which theories could be tested. The UNECE call for the reinforcement of a longitudinal approach in statistics is a valuable step in this direction, however there is still much to do. The behavioural model – that of Fred van Raaij – proposed in this paper as an interpretative framework for studying migration and development is expected to be a useful input in scholarly debates on these issues. As a first step, this paper started to explore the explanatory power of this model using the example of Hungarian migrants in Spain. For this sake, first some of the relevant quantitative sources have been reviewed in order to contextualize the migration flows in question. This was followed by the analysis of a migrant biography that showed the validity of many relationships described in the model, however also pointed out some of its weaknesses. Among the former the applicability of Van Raaij's definition of subjective well-being, and among the latter, first of all the need for including social capital in the model should be mentioned. In order to find out how the Van Raaij model can be refined in a way that policy makers as well as researchers and producers of official statistics could make use of it, a more thorough analysis of available quantitative data and of more biographic interviews is needed.

BIBLIOGRAPHY

- ALBOU, P., 1984. *La psychologie économique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- _____, 2004. *Problèmes humaines et sciences de l'homme*. Paris.
- ARANGO, J., 2000. Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 165, pp. 33-47.
- _____, 2003. La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, 1, pp. 1-30.
- BARTRAM, D., 2010. International migrations, open borders debates, and happiness. *International Studies Review*. 12(3), pp. 339-361.
- _____, 2012. Migration, Return and Happiness: On seeking one's fortune in a wealthier country. SSRN's eLibrary.
- BENSON, M. and O'REILLY, K. ed., 2009. *Lifestyle Migrations: Expectations, Aspirations and Experiences*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- _____, 2016. From lifestyle migration to lifestyle in migration: categories, concepts and ways of thinking. *Migration Studies*, 4(1), pp. 20-37.
- BLASKÓ, Zs. and GÖDRI, I., 2014. Kivándorlás Magyarországról: szelekció és célország-választás az „új migránsok” körében. *Demográfia*, 57(4), pp. 271–307.
- _____, 2016. The social and demographic composition of emigrants from Hungary. In: Blaskó, Zs. and Fazekas, K. ed., 2016. *The Hungarian Labour Market 2016*. Budapest: Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, pp. 60-68.
- BLASKÓ, Zs., LIGETI, A. and SIK, E., 2014. Magyarok külföldön – Kik? Mennyien? Hol? In: Kolosi, T. and Tóth, I. ed., 2014. *Társadalmi riport 2014*. Társki, Budapest, pp. 351-372.
- BODNÁR, K. and SZABÓ L. T., 2014. A kivándorlás hatása a hazai munkaerőpiacra. *MNB-tanulmányok*, 114.
- BORRAZ, F., ROSSI, M. and POZO, S., 2008. And What About the Family Back Home? *International Migration and Happiness*. Working Paper, Universidad de la República. Document No. 03/08.

- BOSWELL, C., 2008. Combining Economics and Sociology in Migration Theory. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 34(4), pp. 549–566.
- CARLING, J., 2014. The role of aspirations in migration. In: paper presented at Determinants of International Migration, International Migration Institute. University of Oxford. Oxford, 23–25 September 2014.
- CARLING, J. and TALLERAAS, C., 2016. Root causes and drivers of migration Implications for humanitarian efforts and development cooperation. Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- CASTLES, S., 2004. Why Migration Policies Fail? *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), pp. 205-227.
- CAI, R., ESIPOVA, N., OPPENHEIMER, M. and FENG, S., 2014. International migration desires related to subjective well-being. *IZA Journal of Migration*, 3, p. 8.
- CASTLES, S., 2008. Development and Migration – Migration and Development: What comes first? SSRC Migration & Development Conference Paper, No. 2, Social Science Research Center, New York.
- CHINDARKAR, N., 2014. Is subjective well-being of concern to potential migrants from Latin America? *Social Indicators Research*, 115(1), pp. 159-189
- CLEMENS, M., 2014. Does Development reduce Migration? Center for Global Development Research Working Papers, No. 359.
- COLEMAN, J., 1994. A Rational Choice Perspective on Economic Sociology. In: Smelser, N.J. and Swedberg, R. ed., 1994. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Russel Sage Foundation, New York, pp. 166-180.
- CSÁNYI, Z., 2017. Migration, development and subjective well-being: A model for discussion. In: *Hyphens: Special issue on migration* (Eötvös Loránd University, Yearbook of Doctoral School of Sociology, Budapest), pp. 125-139.
- CSIMCED, 1990. Unauthorized Migration: An economic development response. Report of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. Washington DC.

- CZAIKA, M. and DE HAAS, H., 2011. The effectiveness of immigration policies. A conceptual review of empirical evidence. DEMIG project paper, 33. Oxford: International Migration Institute.
- _____, 2013. The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), pp. 487-508.
- CZAIKA, M. and VOTHKNECHT, M., 2012. Migration as cause and consequence of aspirations. *The International Migration Institute Working Papers*, 5. University of Oxford.
- _____, 2014. Migration and Aspirations – are migrants trapped on the hedonic treadmill? *IZA Journal of Migration*, 3(1).
- DE HAAS, H., 2010. Migration and Development: A Theoretical perspective. *International Migration Review*, 44(1), pp. 227-264.
- _____, 2012. The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy. *International Migration*, 50(3), pp. 8-25.
- _____, 2014. Migration Theory: Quo Vadis? Working Paper, 100. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- EU-SILC, 2016. European Union Statistics on Income and Living Conditions.
- EUROSTAT, 2014. Database. [online]. Available at eurostat.eu [Accessed 15 March 2018].
- _____, 2016. Database. [online]. Available at eurostat.eu [Accessed 15 March 2018].
- FAIST, T., 2009. Transnationalization and development: Toward an alternative agenda. *Social Analysis*, 53(3), pp. 38-59.
- FINDLEY, S., 1977. Planning for internal migration. Washington: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census.
- FRIEDMAN, M., 1953. *Essay in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- GAMLEN, A., 2014. The new migration-and-development pessimism. *Progress in Human Geography*, 38(4), pp. 581-597.
- GÁRDOS, É. and GÖDRI, I., 2014. Analysis of existing migratory data production systems and major data sources in eight South-East European countries. *SEEMIG Working Papers*, 2, Hungarian Demographic Research Institute, Budapest.

- GOKDEMIR, O. and DUMLUDAG, D., 2012. Life Satisfaction Among Turkish and Moroccan Immigrants in the Netherlands: The Role of Absolute and Relative Income. *Social Indicators Research*, 106, pp. 407-417.
- GÖDRI, I., 2015. Nemzetközi vándorlás. In: Monostori, Judit–Őri, P.–Spéder, Zs. eds. *Demográfiai portré, 2015*. CSO Hungarian Demographic Research Institute, Budapest, pp. 185–210.
- GÖDRI, I., SOLTÉSZ, B. and BODACZ-NAGY, B., 2014. Immigration or Emigration Country? Migration trends and their socio-economic background in Hungary: A longer-term historical perspective. *Working Papers on population, family and welfare*, 19. Hungarian Demographic Research Institute, Budapest.
- GRAHAM, C. and MARKOWITZ, J., 2011. Aspirations and Happiness of Potential Latin American Immigrants. *Journal of Social Research and Policy*, 2(2), pp. 9-25.
- HARRIS, J. R. and TODARO, M. P., 1970. Migration, Unemployment and Development: a Two-Sector Analysis. *The American Economist*, 60(1), pp. 126-142.
- HÁRS, Á., 2016. Emigration and immigration in Hungary after the regime change – by international comparison. In: Blaskó, Zs. and Fazekas, K. ed., 2016. *The Hungarian Labour Market 2016*. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences Budapest, pp. 39-55.
- HÁRS, Á. and SIMON, D., 2016. Factors affecting the international labour migration of medical doctors in Hungary. In: Blaskó, Zs. and Fazekas, K. ed., 2016. *The Hungarian Labour Market 2016*. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences Budapest, pp. 97-105.
- HCSO, 2016. A 2016.évi Mikrocenzus témakörei - Háttér tanulmányok a Mikrocenzus programjáról és témaköreiről. Hungarian Central Statistical Office, Budapest.
- HORVÁTH, Á., 2016. Returning migrants. In: Blaskó, Zs. and Fazekas, K. ed., 2016. *The Hungarian Labour Market 2016*. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences Budapest, pp. 110-117.
- INE, 2017. *Demografía y población/Padrón. Población por municipios*.
- IMF, 2016. IMF World Economic Outlook Database.

- IOM, 2013. World Migration Report 2013: Migrant well-being and Development. Geneva, Switzerland: IOM.
- IVLEVS, A., 2014a. Happiness and the emigration decision. IZA World of Labor 2014, 96.
- _____, 2014b. Happy moves, Assessing the impact of subjective well-being on the emigration decision. Economic working paper series, 1402, University of the West of England, Bristol, UK.
- JACKA, T., 2012. Migration, Householding and the Well-being of left-behind women in Rural Ningxia. The China Journal, 67, pp. 1-22.
- KAHNEMAN, D., 2003. Mapas de racionalidad limitada: Psicología para una economía conductual. Revista Asturiana de Economía, 28, pp. 181-225.
- KAHNEMAN, D., SLOVIC, P. and TVERSKY, A., 1982. Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. New York: Cambridge University Press.
- KAPITÁNY, B. and ROHR, A., 2014. Kivándorlás Magyarországról – egy új becslési eljárás eredményei. In: Spéder, Zs. ed., 2014. A család vonzásában. Tanulmányok Pongrácz Tiborné tiszteletére. CSO Hungarian Demographic Research Institute, pp. 67–85.
- KAPUR, D., 2004. Remittances: The new development mantra? G-24 Discussion Paper Series, 29, pp.1-34.
- KATONA, G., 1975. Psychological Economics. Oxford: Elsevier Scientific Publishing Company.
- KNIGHT, J. and GUNATILAKA, R., 2007. Great expectations? The subjective well-being of rural-urban migrants in China. Discussion Paper Series, 332. University of Oxford.
- LADOS, G. and HEGEDŰS, G., 2016. Returning home: An evaluation of Hungarian return migration. In: Hungarian Geographical Bulletin, 65(4), pp.321-330.
- LEA, S., TARPY, R. M. and WEBLEY, P., 1987. The individual in the economy. A survey of economic psychology. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEE, E. S., 1966. A theory of Migration. Demography, 3(1), pp. 47-57.
- LINDENBERG, S., 2001. Social Rationality versus Rational Egoism. In: Turner, J. H. ed., 2001. Handbook of Sociological Theor, Springer, pp. 635-668.

- MELZER, S. M. and MUFFELS, R. J., 2012. Migrant's Pursuit of Happiness. The Impact of Adaptation, Social Comparison and Relative Deprivation: Evidence from a 'Natural' Experiment. SOEP Papers, 448.
- MICHALOS, A. C., 1985. Multiple Discrepancies Theories. Social Indicators Research, 16(4), pp. 347-413.
- NOWOK, B., Van Ham, M., Findley, A. and Gayle, V., 2011. Does Migration Make You Happy? A Longitudinal Study of Internal Migration and Subjective Well-Being. IZA Discussion Papers, 6140.
- OLGIATI, A., CALVO, R. and BERKMAN, L., 2013. Are Migrants Going Up a Blind Alley? Economic Migration and Life Satisfaction around the World: Cross-National Evidence from Europe, North America and Australia. Social Indicators Research, 114(2), pp. 383-404.
- OSTRACHSHENKO, V. and POPOVA, O., 2014. Life (Dis)Satisfaction and the Intention to Migrate: Evidence from Central and Eastern Europe. Journal of Socio-Economics, 48, pp. 40-49.
- POLGREEN, L. and SIMPSON, N., 2011. Happiness and International Migration. Journal of Happiness Studies, 12(5), pp. 819-840.
- RAVENSTEIN, E. G., 1885. The Laws of Migration. Journal of the Royal Statistical Society, 48, pp. 167-227.
- _____, 1889. The Laws of Migration. Journal of the Royal Statistical Society, 52, pp. 241-301.
- QUINTANILLA, I. and BONAVÍA, T., 2005. Psicología y economía. Valencia: Publicacions Universitat de València.
- SÁROSI, A. and TÓTH, P. P., 2009. Mérési lehetőségek a nemzetközi vándorlás-statisztikában. Statisztikai szemle, 87(7-8), pp. 712-728.
- SIK, E. and SZEITL, B., 2016. Migration intentions in contemporary Hungary In: Blaskó, Zs. and Fazekas, K. ed., 2016. The Hungarian Labour Market 2016. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences Budapest, pp. 55-60.

- IMPSON, N., 2013. Happiness and Migration. In: Zimmerman, K. F. and Constant, A. F. ed., 2013. *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 393-407.
- SIMON, H. A., 1978. On how to decide what to do? *The Bell Journal of Economics*, 9(2), pp. 494-507.
- SJAASTAD, L. A., 1962. The Costs and Returns of Human Migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), pp. 80-93.
- SPAAN, E., van NAERSSSEN, T. and HILLMANN, F., 2005. Shifts in the European Discourses on Migration and Development. *Asian and Pacific Migration Journal*, 14, pp. 35-69.
- STILLMAN, S., GIBSON, J., MCKENZIE, D. and ROHORUA, H., 2012. Miserable Migrants? Natural Experiment Evidence on International Migration and Objective and Subjective Well-Being. *IZA Discussion Papers*, 6871.
- TRIANDAFYLIDOU, A. ed., 2013. *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood - Choice or Necessity*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP, 2009. *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. New York: UNDP.
- _____, 2016. *Human Development Report - Human Development for Everyone*. United Nations Development Programme. New York.
- UNECE, 2016. *Defining and Measuring Circular Migration - Final report of the Task Force on Measuring Circular Migration*. [pdf] United Nations Economic Commission for Europe.
- VAN RAAIJ, W. F., 1981. Economic Psychology. In: *Journal of Economic Psychology*, 1(1), pp. 1-24.
- VEENHOVEN, R., 1991. Is happiness relative? *Social Indicators Research*, 24, pp. 1-34.
- WÄNERYD, K. E., 1988. Economic psychology as a field of study. Van Raaij, W. F., van Weldhoven, G. M. and Wäneryd, K. E. ed., 1988. *Handbook of Economic Psychology*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, pp. 2-41.

ZWIJNENBURG, J., 2017. OECD EXPERT GROUP ON DISPARITIES IN A NATIONAL ACCOUNTS FRAMEWORK – RESULTS FROM THE 2015 EXERCISE. OECD Working Papers, 76.

THE 'HIDDEN GEOGRAPHY' IN THE EU POLICYMAKING

EDUARDO MEDEIROS¹

ABSTRACT

This paper investigates the role and influence of Geography and Geographers in the European Union (EU) policymaking process. On top of this, it both adds to the perennial debate of the 'utility role' of Geography in policymaking, and the concerns in concentrating geographical analysis in more relevant and practical issues for designing, implementing, and evaluating public policies. Furthermore, it sheds some light on the Geographer's influence in the EU mainstream development strategies and policies. This article finds that there is, in fact, a 'hidden Geography' within the EU policymaking. Hidden because of the reduced presence and influential role of Geographers in the design of the EU mainstream development strategies and policies. Still, we find with a somewhat translucent and peripheral presence in the existing EU territorial analysis missions, like the ESPON programme.

Keywords: Geography, European Union, Territorial Cohesion, ESPON, Territorial Impact Assessment.

Histórico do artigo: recebido em 21-01-2018; aprovado em 04-03-2018; publicado em 08-05-2018.

¹ Professor/Investigador no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, DINÂMIA'CET-IUL. Lisboa, Portugal. E-mail: Eduardo.Medeiros@iscte-iul.pt.

RESUMO

A '*geografia escondida*' no processo de formulação de políticas da União Europeia. Este artigo investiga o papel e as influências da Geografia e dos Geógrafos no processo de formulação de políticas da União Europeia (UE). Em larga medida, esta análise reforça uma posição crítica de se dar mais importância ao papel utilitário da análise geográfica, e de esta se focar em processos mais relevantes e práticos de implementação e avaliação de políticas públicas. Em acréscimo, levanta o véu sobre a influência dos geógrafos no desenho das principais políticas e estratégias de desenvolvimento da UE. Em suma, conclui-se que existe uma 'Geografia Escondida' no processo de formulação de políticas da UE. Escondida, dado que a influência da Geografia e dos Geógrafos é muito limitada nesse processo. Contudo, é possível descortinar a sua presença, embora ténue, em análises territoriais que advêm sobretudo da implementação do Programa ESPON.

Palavras-chave: Geografia, União Europeia, Coesão Territorial, ESPON, Avaliação de Impactos Territoriais.

1. INTRODUCTION

Geography is beautiful. So is 'small', according to Schumacher (2010). At the very least, Geography is not small. Not for Geographers, I am sure. Notwithstanding, the general view is that, in certain key state and international institutional organizations, like the European Union (EU), Geographers are not the dominant species, and therefore lack critical influence in determining policy mainstream intervention strategies and policies. Then, who is to blame? One line of reasoning puts Geographers as the main culprits for being locked in relative and disperse pools of non-relevant scientific analysis, which hardly contributes to both the design and implementation of concrete development policies, and to improve the population living standards directly: the discipline usefulness and relevancy view (see Martin, 2001; Dorling and Shaw, 2002).

Indeed, this is not a recent and innocuous discussion as, by mid 1990s, Geographers were already finding a hard time in getting a secured and well-paid job position, at least, in my country. For the most part, they ended up by becoming Geography teachers, in basic and secondary schools. To pep up this scenario, some others tried their luck in getting a position in certain public entities, either related with

spatial planning and/or GIS related tasks (in municipalities and state departments), or with physical Geography related lines of work (meteorology and risk prevention, for instance). In almost every way, the mitigated impact of Geographers on the public policy realm could be (and still is) seen in several prisms.

For one, at the government level, from what we were informed, a typical secretary of state of spatial planning, if he/she exists, does not necessarily have a Geography academic degree. Moreover, in our country, state departments with responsibilities over territorial planning have been mostly dominated by economists, including the one created specifically to manage and monitor the EU funds. On the positive side, at the regional level, the administrative structures with the goal to promote regional planning have a good share of Geographers in their staff mix. The same is true at the municipal (local) level, as spatial planning departments admittedly are aware of the need to make a good use of Geographers and their knowledge, in implementing local and regional development strategies, and in preparing spatial plans.

In sum, this introduction intended to highlight the diversity of cases and possibilities when one analyses the Geographer's influence in policymaking, and their influence in improving people's lives. Consequently, definite conclusions are difficult to draw in this discussion, as these influences differ over time and place. Further, this influence is dynamic, as it depends on a myriad of factors, which do not necessarily rest upon the Geographer's role. Even so, along this paper we argue that the Geographers can have an important role when it comes to increasing their position as main drivers of development policies design, implementation, and evaluation, namely within the EU. Currently, however, it goes without saying that it is difficult to dispute the argument that professional classes, such as economists and lawyers, have a much wider influence in determining public policies than Geographers, not only at the national level, but also at supranational levels: as in the EU and the United Nations, to name a few mainstream entities. But why is that so? As some would argue: 'it's the economy, stupid'... Instead, Martin (2001) identifies several other causes for this little relative policy influence from Geographers:

- The lack of adequate publicity of the Geographer's work amongst policymakers;
- The lack of confidence and self-assurance when compared with other social sciences colleagues (mainly economists);
- The lack of pertinence of a significant part of produced geographical analysis to policymaking issues;
- The lack of a readily discernible policy research agenda in the discipline;
- The lack of practical relevance for policy from what is now regarded as front-line research in Geography;
- The lack of political commitment;
- The retreat from empirical and explanatory rigour;
- The tendency to over theorize and produce superficial empirical enquires.

Whatever the cause(s), I find it difficult to disagree with this author when he refers that "the impact of Geography on the public policy realm has in general been disappointingly limited", and that Geographers "exert so little policy influence" (Martin, 2001, p.191) when compared with many other professional classes. In order to improve the organization of this discussion, this paper is structured in four main topics, and a conclusion. In the first topic, I develop a brief discussion on the myriad of areas analysed by Geographers, as possible causes to the lack of relevance they have to policymaking. The following two topics are focused on the discussion about the degree of influence from Geographers and Geography worldwide, and within the EU, in designing development strategies and policies. Finally, the last topic is then dedicated to reflecting on the unexplored potential to expand the Geographers and geographical analysis' influence within the existing EU strategies and policies.

2. GEOGRAPHY: A SCIENCE OF EVERYTHING?

Ever since I started lecturing Economic Geography, I have taken the opportunity to enquire the students about what is the central concept of Geography. The basic idea

is to spark a debate on the importance of the concept of 'Territory' within geographical analysis. In this regard, a 'remarkable economist in love with geographical analysis' (Prof. Roberto Camagni), when recently invited to give a lecture in my University, shed some light on the crucial role of south Europeans in putting this concept in the centre of the EU discourse, by gradually replacing the Anglo-Saxon frequent use of the term 'space', in the EU agenda. Yes, territorial analysis is not an exclusive domain of Geographers and Geography. Indeed, most often, such type of analysis is done by economists (mostly), and other social science related researchers. A somewhat awkward explanation for this could be attributed to a certain lack of interest shown by some Geographers in focusing specifically on territorial related analysis. Indeed, in our opinion, the perennial tendency of Geographers to be swamped by forces of thematic dispersion should not undermine the constant awareness of placing territorial analysis as the central thematic goal in both human and in physical Geography.

It is nevertheless true that territorial analysis has both a general, widespread, and holistic perspective, as it quite often requires, for instance, information related with the economy, the society, the governance, the urban system arrangements, and the environmental aspects associated with a given territory. On the other side, when used on a more detailed level, geographical analysis could require the gathering of detailed data associated with a stark range of themes (demography, migrations, policy analysis, culture, agriculture, education, health, labour markets, tourism, science and technology, transports, cities, etc.), which are already deeply scrutinised by other established sciences. In a way, this wide scope of analysis can be seen both as strength and as a weakness of Geography. A strength since it absorbs valid and extensive knowledge, while interrelating it with a myriad of many other sciences: Geology, Meteorology, Biology, Planning, Economy, History, Anthropology, Sociology, Statistics, Math, Computer Science, and Engineering, among others (in this regard see a comprehensive relational graphic in Haggett, (2001, p.766)). A weakness, as it dilutes the focus on 'pure territorial analysis', and therefore facilitates the 'intromission' of other social sciences in this scientific domain, as they realise the existence on uncharted research territory.

Curiously, Haggett (2001, p. 765), while recognizing that "Geography is particularly dependent on the flow of concepts and techniques from more specialized sciences", proposes a division of three main geographical approaches: one of them being focused on 'spatial analysis' (locational variation, patterns of distribution), and the remaining on 'ecological analysis' (interrelates human and environmental variables) and on 'regional complex analysis' (a combination of spatial and ecological analysis). In this regard, I rather adopt a more simplified approach, by claiming that Geography is a science which focuses on territorial analysis, with the goal to better understand the Earth and Human related processes, and their relevance, evolution and potential impacts on a given territory. As Bonnett (2008, p. 1) puts it, "Geography is about the world. To study Geography is to study the world, both near and far". Under this rationale, geographic analysis should provide guidance on how to improve the quality of life for the humanity, while safeguarding our planet. Indeed, the simplistic view in which Geography is the 'science that deals with the distribution and arrangement of all elements of the earth's surface' (Encarta, 2009), constrains its policy relevance.

Specifically, as Cloke *et al.*, (2005, p. x1) argue,

"Human Geographers are concerned with how we live on and with our planet, and the 'environments' and 'natures' it provides for us. With how we impact with those environments and how they impact on us; with how we understand the value of them; and how we relate to our own natures and our existence as a part of the natural world."

All of these are crucial aspects which could contribute to improve policymaking processes. In this regard, geographical analysis (in the Human Geography field) can have a pivotal role in policies be directly concerned with the promotion of territorial development, territorial planning, and/or territorial cohesion. Beyond this, 'territorial analysis' encompasses a range of geographical scales. Without going into great detail, normally, geographical analysis can be extended from the local to a worldwide scale. The local scale might refer to a street in an urban settlement, a neighbourhood, a locality or a municipality. But here, a critical element is the lack of a common

agreement on the area size in which geographical analysis should start. Be that as it may, one thing seems clear: the limit to Geographical analysis is the planetary scale. Beyond that, astronomy takes its role in producing 'scientific analyses'.

Whatever the selected scale(s) of analysis, the most important conclusion of this short discussion is that Geography has the potential to be of vital importance to policymaking, as the cornerstone science of territorial development and planning. At the very least, this could justify the presence and central role of Geographers in decision-making structures, at all administrative levels. Too often, this is not the case. In this regard, this paper aims to shed some light in the position of Geography and Geographers within the process of EU territorial development strategies and policy design, implementation, and evaluation. Understandably, and despite the controversy around this discussion, we make no secret of our position as defenders of the need to place Geographers and geographical analysis in the frontline of policy design and monitoring, namely when these policies aim at promoting territorial development and planning. Yet, here, Geographers could also bear in mind on the need to engage their research on more practical, useful, and contemporary issues, which could greatly improve the efficiency and effectiveness of policies in promoting more developed, planned, and cohesive territories.

Alongside, Geographers have a pivotal role in feeding the recent academic fascination with policy evaluation, by designing and making use of policy evaluation techniques, such as the Territorial Impact Assessment (TIA) tools (see Medeiros, 2013, 2014a), when evaluating sectoral policies with a clear territorial dimension, or projects/programmes/policies which have a potential to affect most dimensions of territorial development. While this policy evaluation process has enjoyed a notable progress, the prevailing fussiness on the notions of territorial cohesion and territorial development continue to require a clarification by Geographers, forcing them to robust their practical knowledge on the scientific domain of territorial development and planning, and not merely in social related issues, as Martin (2001, p. 202) suggests. Such a stance intends to give wider relevance to geographical analysis, in not only providing more meaningful and interesting insights to the ongoing processes and

trends in the surface of the earth, but also to concretely provide a scientific background to improve the processes of territorial development, following a sustainable, balanced and inclusive perspective. The emergence of this realization, in which geography matters (see Hinde, 2015), is reinforced by the fact that economists all too rarely take the spatial dimension very much seriously (Stutz and Warf, 2012).

As such, this need for an 'updated contribution' from Geographers in yielding 'policy-relevant research' could be provided not only in a practical manner (leading task groups in designing, implementing and assessing policies), but also on a more theoretical stance (by producing more robust and updated methodologies). As Martin (2001, p. 203) highlights,

"We need more interesting and imaginative ways of combining qualitative and quantitative analysis, and of integrating intuition into our research methodologies and analyses. Above all, for a policy turn to occur in the discipline, our research has to become much more 'action based'. We need to see research not simply as a mechanism for studying and explaining change, but – by following our investigations through to their implications for possible policy intervention and action – as an instigator of change, as an activist endeavour".

To their credit, many Human Geographers continue to produce studies that offer extremely useful methodological insights in shaping and improving the design and monitoring of public policies (see, for instance, Florida, 2011). But in fact, what have Human Geographers been doing in recent times? According to Ward (2005, p. 312), there is an inclination to pay particular attention to the 'cultural', 'institutional', and 'relational' turns of the discipline, although not exclusively. A brief overview of some recent Human Geography mainstream publications illustrates this prolific knowledge dispersion of geographical analysis (Table 1).

Moreover, if one looks upon all the volumes of a well-known International Encyclopedia of Human Geography, this dispersal metaphor is even more marked. As their editors eloquently contend, modern Human Geography is not only focused on using a spatial lens in analysing social, economic, political, cultural or environmental

[illegible]

Table 1 – Mainstream Themes of Human Geography in several encyclopaedia-type publications.

Source: Cloke et al. (2005), Daniels et al. (2012) e Haggett (2001). Author's compilation.

Main Theme	Related Issues
Cultural Geographies	Culture, Landscapes
Development Geographies	Theories of development, Resilience, Globalization
Economic Geographies	Production, Consumption, Resources, Commerce
Historical Geographies	Heritage, Colonialism, Modernity
Social Geographies	Identity, Exclusion, Society, Inequalities
Migration Geographies	Tourism, Migration
Demographic Geographies	Population dynamics
Urban Geographies	Urbanization, Settlement
Rural Geographies	Rural World
Regional Geographies	Region, Border Areas, Macro Regions
Network Geographies	Networks, Nodes, Hierarchies, Spatial diffusion
Political Geographies	Territoriality, Geopolitics
Environmental Geographies	Environmental Sustainability, Human footprint
Mapping Geographies	GIS, Maps

To go a bit further in this research, we decided to put together all the keywords of all the papers published in 2014 (first half) of the two Human Geography journals with the higher impact factor: Progress in Human Geography and Transactions of the Institute of British Geographers. The obtained word clouds (Figure 1) prove this 'probably excessive' analytic thematic dispersal in human geographical analysis, in present times. Curiously, by the 1970s, Human Geography was more focused in influencing and shaping the formation and evaluation of policy than in present times (Ward, 2007, p. 698).

3. GEOGRAPHY AND ITS INFLUENCE IN DESIGNING DEVELOPMENT STRATEGIES?

In an ever more globalized world, the territorial (urban, local, regional, national, and European) development strategies tend to absorb and follow knowledge and directives from institutional macro-structures of the global economy (see Dicken, 2011). Generally, European countries, for instance, have been particularly permeable to policy influences from the OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) and the EU development strategies (the 'EUization' process – see Smith,

2013). Here, the question remains: what is the influence of the geographical knowledge in the design of the mainstream development strategies proposed by these supra-national entities, and the national ones? In this regard, we are aware of the multitude of scenarios that differ from place to place. Even so, it is hard to deny the somewhat excessive weight of the 'economist perspective' in the narrative of such development strategies (the growth vision), vis-à-vis a more holistic and geographical perspective in taking into account all the dimensions of territorial development (the development or/and cohesion vision). Yes, it is true that the OECD produces 'territorial reviews', many of which with quite interesting, useful, and valid analysis. Yet, a more detailed reading unveils a torrent of economic and econometric perspectives, while neglecting fundamental areas of territorial analysis related to spatial planning, as an example. This systematic approach is probably the result of the reduced presence of Geographers in the OECD research units. Indeed, a brief look upon the 'current vacancies' link in their official webpage is conclusive on the organization's interest in hiring economists, junior economists, and statisticians, on a regular basis.

Also, within the EU institutions, and more specifically in the European Commission (EC), the European Personnel Selection Office (EPSO) opens competitions to hire personnel regularly. A succinct observation over the main chased-after academic qualifications in these competitions puts language translators/interpreters, and economists (namely with specialization in financial or macro-econometrics issues), at the frontline of the most requested qualifications. Once again, this vicious cycle of highlighting the need for the economic theory is taking its toll on several other sciences, including Geography. In a prism, this could explain the constant shift of the most financed EU Policy (Cohesion Policy) from the initial 'cohesion' into a more recent 'growth' paradigm, alongside the political and economic context. But even outside these 'policy-influential supra-national entities', and more specifically in the 'academic world', there is a wide perception of the superimposing economical influential effects on policymaking, which are also absorbed by the bulk of the Economic Geographers (see Martin, 2001, p. 198). Further, it also has become a common place to see a depressing absence of Geographers/Geography when lists of top and renowned

intellectuals are produced (Ward, 2006, p. 495). This goes to show how little influence and recognition they have on the academic world, and consequently on changing our society. But is that so?

When it comes to the national level, we can only express our opinion from what we have been observing in our own country. All told, the Geographer's presence is especially strong in teaching, although their numbers have been growing in planning departments of municipal, and regional public entities, and in consulting private entities, where they mostly work on GIS, policy evaluation, planning, and demographic studies (Salgueiro, 2013). At another level, interestingly enough, the editorial board of the National Geographic Magazine, published in our country, does not include a single Geographer...

Anyhow, as in most situations, not all is negative when it comes to the role of Geographers in influencing policymaking. Take the case of Richard Florida, who became world famous after the publication of 'The Rise of the Creative Class', in 2001, which saw an updated version ten years afterwards (Florida, 2011). Overall, Florida's work has become an inspiration for many local (city mayors), and regional politicians, in order to increase the attractiveness of their governed territories. This goal implied concrete measures in improving the quality of the place of many cities, which had the potential, at least, to provide several positive effects in the quality of life of the local populations. Despite Florida's worldwide recognition, his name is not even included in the 100 topmost list of scientific authors², and the top 100 global thinkers³. Then again, as Dorling and Shaw (2002) assert

"We would argue that it is difficult to produce a list of Geographers that could be held up to the light of the policy achievements of academics from disciplines such as sociology, politics and economics. [...] What has surprised us is the extent to which Geographers will offer up a list of names of Geographers, without any reference to how poor their contribution looks in the light of other disciplines".

² See <http://scholarometer.indiana.edu/explore.html>.

³ See <https://gt.foreignpolicy.com/2017/?178149b9c5=&c0244ec121>.

Such somewhat negative perspectives on the influences of Geography are not consensual. Interestingly, Warf and Arias (2009, p. 1) contend that Human Geography, in particular, “has transformed into one of the most dynamic, innovative and influential of the social sciences”, and that it “has moved decisively from being an importer of ideas from other fields to an exporter, and Geographers are increasingly being read by scholars in the humanities and other social sciences”. What is hard to demonstrate is that this potential increase of interest in the Geographer’s work has had concrete effects in influencing the design of public development strategies and policies.

Another fundamental question: how is this potential ‘spatial or territorial turn’ in other social sciences stronger than the ‘spatial or territorial thematic dispersion’ observed in Geography? Fundamental because, in our understanding, Geography has limited chances in influencing other sciences without a strong thematic identity. In this regard, Livingstone (2009, p. 2) puts it best when he affirms that “Geographers, despite their professional stake in matters of place and location, have been inclined to exempt science from the imperatives of spatial significance”. What is unquestionable, however, is the rise of the Geographies of Science, where geographical analysis is growing its importance in better understanding the effects of spatial disparities (Meusburger et al., 2010), and the territorial changes of several phenomena, like the contemporary ‘climate change discussion’. For some, Geography, as a science, has experienced a path from “an intellectual vacuum, sealed off from external economic, social, political or cultural forces” into a less introspective and self-serving science (Hefferman, 2009, p. 4). If true, this is a positive sign, and goes against the legendary Yves Lacoste rational in which Geography is, first and foremost, a science for warfare (Bowda and Clayton, 2010), while closing in on the Doreen Massey celebrated expression in which ‘Geography Matters’ (Massey and Allen, 1984). Certainly, as Bonnett (2008, p. 6) concludes “Geography is an attempt to find and impose order on a seemingly chaotic world”. More broadly, Peet (1989) brings to the fore a common expression in which ‘Geography is what Geographers do’.

No less important, is the role of Geography in the promotion of civic awareness in a multi-scalar context, and in awakening the citizens critical consciousness, and not

only as vehicle to design and implement spatial planning procedures, as Gaspar (2013) eloquently portends. On closer inspection, both these ultimate goals (spatial planning and civic awareness) are closely interlocked with the supreme desire to better understand and positively shape the world we are living in, and to stimulate a 'territorial culture', as Ferrão (2011) puts it. Under this view, Geography should not necessarily be seen as a science of everything. Rather, it should be increasingly regarded as a crucial tool for influencing policymaking in strategic development design and planning, with a strong involvement from citizens and stakeholders.

4. GEOGRAPHY, GEOGRAPHERS AND THE EU POLICIES AND STRATEGIES: A SECLUDED INFLUENCE?

According to Dühr *et al.* (2010, p. 1) the influence of the EU on the territorial development of its Member-States and regions has been increasing over time. This conclusion can be witnessed by looking at the national spatial plans and territorial development strategies, which have gradually been absorbing practices and preferences generated within the EU governance system. On many occasions, this 'EUization' process is not only materialized by the mere 'absorption' of such EU practices and preferences, but is also extensive to their 'accommodation' and further 'transformation' of the previously existing national and regional policies and strategies, related to territorial planning and development processes (see Bache, 2008).

This EU influence on national spatial planning and development practices is actually remarkable, taken into consideration that the EU has not a formal competence for implementing spatial planning procedures within its Member States (Ferrão, 2003, 2010; Faludi, 2010). Even so, this influence is transmitted indirectly, both by the implementation of EU financed policies such as the EU Cohesion Policy - which tend to follow the EU periodical development strategies, like the Lisbon (EC, 2006) and the Europe 2020 (COM(2010) 2020 final) strategies - and by the adoption of proposals expressed in documents like the European Spatial Development Perspective (ESDP - EC, 1999) and the Territorial Agendas (EC, 2007, 2011), not to mention several EC Green

(territorial cohesion) and White papers (transports and governance). Further, thousands of spatial planning professionals “are now routinely involved in the European dimension of spatial development and planning, mostly in cooperation with colleagues in other countries”, while the “introductions to EU policies and actions are now commonly taught in many universities courses” (Dühr, 2010, p. 1). Undeniably, and following from what we were previously told, and from our professional experience, the construction of the EU project has increasingly attracted interest from the discipline of Geography and the Geographers community all over Europe. More specifically, Master Degrees on European Studies are well spread within a myriad of EU Universities (Table 2), and several disciplines in Bachelor degrees also cover the thematic of European Union political interventions, one way or the other.

Table 2 - Examples of European related studies in EU Universities. Source: Institutions Internet Pages. Author’s compilation.

Country/City	Institution	Course
Portugal/Lisbon	Institute of Geography and Spatial Planning - Lisbon University	MD - European Policies
Spain/Madrid	Complutense University of Madrid	MD - European Union and the Mediterranean
France/Paris	Centre for Europe -Sciences Po Paris	MD - European Affairs
Germany/Berlin	Humboldt University Berlin	MD - European Studies
UK/London	Oxford University	BD - European Politics and Society
Ireland/Dublin	School of Languages, Literatures and Cultural Studies	BD - European Studies
Belgium/Brussels	Institute for European Studies - Vrije Universiteit Brussel	MD - European Integration
Holland/Amsterdam	University of Amsterdam	MD - European Studies: European Policy
Luxembourg/Luxembourg	University of Luxembourg	MD - European Governance
Italy/Rome	LUISS School of Government	MD - European Studies
Austria/Vienna	Institute of European Studies - University of Vienna	MD - European Studies
Denmark/Copenhagen	University of Copenhagen	MD - European Studies
Sweden/Gothenburg	University of Gothenburg	MD - European Studies
Finland/Helsinki	University of Helsinki	MD - European Studies
Poland/Warsaw	University of Warsaw	MD - European Interdisciplinary Studies
Hungary/Budapest	Central European University (CEU)	MD - International Relations and European Studies
Czech Republic/Prague	Faculty of Social Sciences - Charles University	MD - European Studies
Slovakia/Bratislava	Institute of European Studies and International Relations - Comenius University	BD - European Institutions
Romania/Bucharest	University of Bucharest	MD - European Studies
Bulgaria/Sofia	University of Sofia	BD - European Studies
Estonia/Tallinn	University of Tallinn	MD - International Relations in European-Asian Studies
Latvia/Riga	University of Riga	MD - European Studies

(*) BD - Bachelor Degree; MD - Master Degree.

Moreover, a cursory glance over the Association of European Schools of Planning (AESOP) members list⁴ is illustrative of the networking facilitation in debating and transmitting spatial planning practices, within the EU territory, which cannot be detached from what is being proposed by the mainstream EU documents on this matter. Alongside, and in a synthetic manner, the Geography/Geographers potential influence in the EU agenda, although extensive, can be exerted in four mainstream arenas:

- a. EU main policies: with particular relevance for the EU Cohesion Policy and the Common Agriculture Policy. In the former, the regional operational programmes touch about all the areas of territorial development and have, in many countries, tremendous budgetary influences in their regional development policies. In addition, EU investments in areas such as basic infrastructural endowments, and in human capital improvement, amongst many other territorial development dimensions and components, have provoked direct and indirect positive impacts in the development of many EU regions (see EC, 2014).
- b. EU Sectoral policies with explicit spatial dimension: such policies include transports, environment, maritime issues, competition and common fisheries policies, for instance (see: EC, 2010). Yet, in our view, the transport policy is the one where Geographers can/should have a more prominent role. More concretely, they should have a key-role in defining the best possible ways to direct such type of transport infrastructural investments in order to better balance the EU territory, so that the EU Territorial Cohesion goal is achieved.
- c. EU global development strategies: the most recent EU strategies (Lisbon, Stockholm and Europe 2020) all had a profound effect on the distribution and concentration of the EU funds across Member States, namely in such areas as innovation, environmental sustainability, and smart, sustainable and inclusive growth, respectively. In the end, all of these components are

⁴ See http://www.aesop-planning.eu/en_GB/members-directory.

essential to define sound policies of territorial development. Hence, Geographers, right from the start, could have a saying in the draw of such strategies, as Geography has a fundamental focus on development issues.

- d. EU territorial development reports: from the Torremolinos Charter in 1983 (see Costa, 2005), to the latest Territorial Agenda (EC, 2011), including the key-spatial planning EU document (ESDP), quite many studies were produced with the goal of overseeing the main aspects of the EU territorial planning and development process: Europe 2000 (EC, 1991), Europe 2000+ (EC, 1994), the first Territorial Agenda (EC, 2007), and the Green paper on Territorial Cohesion (EC, 2008). In 2002, the ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) programme had its start, and provoked a profound effect in putting territorial analysis in the European research agenda. Regarding the latter, as its name suggests, it should be a preferential arena for the Geographer's research, due to the need for a robust geographical analysis of all themes discussed within the ESPON projects.

Interestingly, a brief overview of the presence degree of geographical analysis and geographical related Research Centers in the published projects, financed under the auspices of the first two ESPON programme generations (2002-2006 and 2007-2013), points out to the following generic conclusions:

- (i) in both cases the presence of Geography is high;
- (ii) the second programme saw a reduction of this presence in both elements; and
- (iii) some reports opened new horizons to a wider presence of geographical analysis within the EU policies evaluation procedures (Table 3).

On a different angle, a careful reading of Figure 2 presents a simplified picture of the relationship between the potential role of Geography and the role of

Geographers in crucial areas of study associated with the territorial dimension, policies with clear territorial dimension, and mainstream EU territorial reports and development strategies.

Table 3 – Presence level of Geography analysis/ Geographical related (urban and regional) Research Centres in the ESPON Projects. Source: Several ESPON reports. Author's compilation.

ESPON 2006	ANA	RES	ESPON 2013	ANA	RES
1.1.1 – Polycentricity	H	H	ARTS	H	H
1.1.2 – Urban-Rural	H	H	ATTREG	H	M
1.1.3 – Enlargement and Polycentrism	H	H	Climate	H	M
1.1.4 – Demographic Trends	H	L	DEMIFER	H	M
1.2.1 – Transport Trends	H	L	ECR2	H	H
1.2.2 – Telecom Trends	H	M	EDORA	M	M
1.2.3 – Information Society	M	H	ESaTDOR	H	H
1.3.1 – Natural hazards	H	H	ET2050	M	M
1.3.2 – Natural heritage	M	L	EU-LUPA	H	M
1.3.3 – Cultural heritage	H	L	FOCI	H	H
1.4.1 – Small and Medium Cities	H	H	GEOSPECS	H	M
1.4.2 – Social dimension	H	H	GREECO	H	M
1.4.3 – Urban Functions	H	H	ITAN	H	M
1.4.4 – Flows	H	H	KIT	H	M
1.4.5 – Tourism	H	M	ReRisk	H	M
2.1.1 – Transport Policy Impact	H	M	SeGI	H	H
2.1.2 – R&D policy Impact	H	L	SGPTD	H	H
2.1.3 – CAP Impact	H	M	SIESTA	H	M
2.1.4 – Energy	H	M	TANGO	M	H
2.1.5 – Fisheries	H	M	TERCO	H	M
2.2.1 – Structural Funds	H	H	TIGER	H	M
2.2.2 – Pre-Accession Aid	H	H	TIPSE	H	M
2.2.3 – Structural Funds	L	M	TIPTAP	H	M
2.3.1 – ESDP Impact	H	H	TOWN	H	M
2.3.2 – Governance	H	H	TRACC	H	M
2.4.1 – Environment	H	M	ADES	M	L
2.4.2 – Zoom in	H	H	AMCER	L	L
3.1 – Coordination	H	H	BEST METRO	H	H
3.2 – Scenarios	H	H	CAEE	H	L
3.3 – Lisbon Strategy	H	H	EATIA	L	L
3.4.1 – Europe in the World	H	M	EUROISLANDS	H	M
3.4.2 – Economy	M	H	GROSEE	H	M
3.4.3 – MAUP	H	H	KITCASP	H	M
4.1.3 – ESPON key indicators	H	H	LIVELAND	M	M
<div> ANA - Geo Analysis RES - Research Centres Presence level H – High M – Medium L- Low </div>			LP3LP	M	L
			METROBORDER	H	M
			NSS	M	M
			POLYCE	H	L
			PURR	L	M
			RISE	M	H
			SEMIGRA	H	M
			SMART-IST	L	M
			SS-LR	H	M
			SURE	L	H
			TEDI	H	M
			TPM	H	H
			TranSMEC	L	L
			ULYSSES	H	L

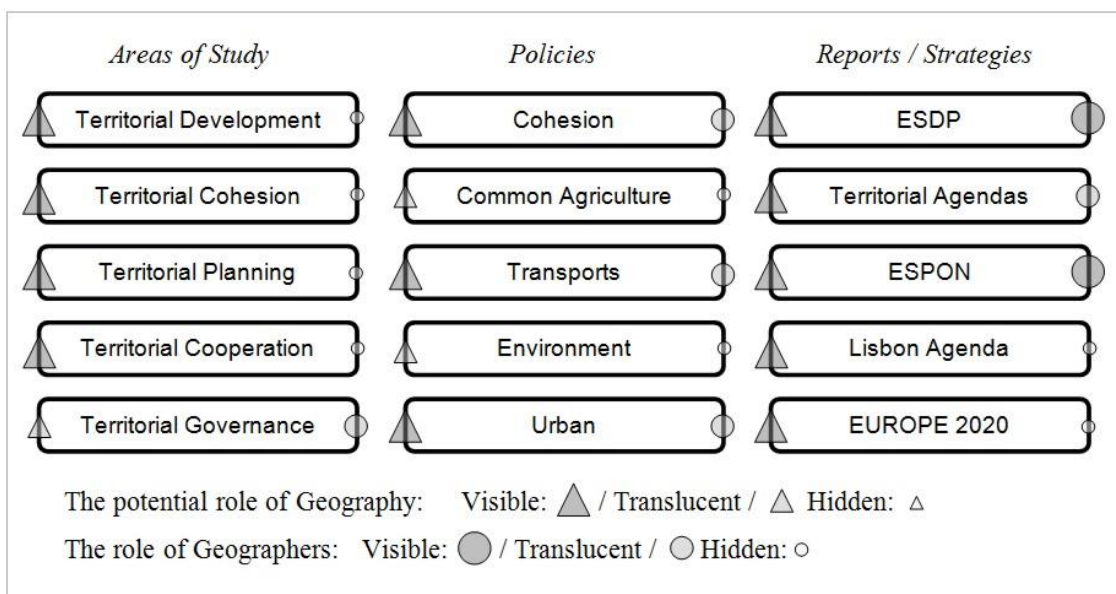


Figure 2 – EU policymaking and the role of Geography/Geographers within EU institutions.

Source: Author's own elaboration.

In this regard, no official information was provided by the EU institutions on the number and role of the Geographers involved on their activities. As a consequence, we base the information on inside privileged contacts, which most probably are no so far from the reality. With this in mind, the following general conclusion can be drawn:

- Geography has a wide potential to shed knowledge on several areas of study related with the EU policymaking process, and specifically in the design of territorial development, cohesion, planning, and cooperation strategies. However, the effective role of Geographers in this process is still far from the desirable one;
- Geographical analysis is of the essence when pivotal EU policies, such as the EU Cohesion Policy, are designed, implemented and evaluated, together with several EU sectoral policies. In this regard, the role of Geographers is less invisible. Yet still, is mostly focused on the use of GIS tools, and not so much on policy design and evaluation, namely when there is a need to make use of territorial impact assessment (TIA) tools;

- The role of Geographers is far more visible when it comes to the elaboration of key reports on the EU spatial planning reports, and the Territorial Agendas. Yet, they bring their knowledge mostly from external research centres and private consultant firms. Ultimately, the use of external contracting is a common procedure within all the EU institutions in providing expertise and knowledge. Amidst all these studies, Geographers have had a quite visible presence, in particular in such thematic areas as urban and regional development, and territorial cooperation studies.

5. TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES AND EU POLICY EVALUATION: AN OPEN GROUND FOR GEOGRAPHICAL ANALYSIS

Despite the efforts of Michel Barnier, a former Commissioner responsible for the EU Regional policy, in including the notion of Territorial Cohesion (*l'aménagement du territoire* in French) into the EU political agenda (see Faludi, 2004) – namely by dedicating a full topic to this 'novel EU concept', in the second Cohesion Report (see EC, 2001, p. 29-36), while relating it with the EU goal of achieving a more balanced territorial development – the fact remains that the goal of Territorial Cohesion was only included as the third pillar of Cohesion, by 2009, in the Lisbon Treaty (article 3). Strikingly, as Faludi (2006, p. 669) remembers, there is no official definition of the meaning of Territorial Cohesion. Probably there never will be, as the available literature on this notion is far from being consensual (see ESPON, 2006a; ESPON INTERCO, 2011; ESPON KITCASP, 2012; Medeiros, 2012; Grasland and Hamez, 2005; Van Well, 2012).

Again, Geographers can have, in my perspective, a decisive role in clarifying this multidimensional, ambiguous, and complex concept, in view of the central role of the concept of 'Territory' in geographical analysis. For instance, we defend the idea that the measure of territorial cohesion trends in the EU territory should become an integrant part of the triennial Cohesion Report, as this (Territorial Cohesion) is one of the prime goals of the EU Cohesion Policy. Such procedure requires the use of not only economic

related indicators, but also additional ones, associated with other key-dimensions of territorial development (see Medeiros, 2014b).

For similar reasons, Geographers can also have a pivotal role in the process of assessing EU Policies and their main Territorial Impacts. More concretely, these responsibilities can provide two main outcomes. Firstly, the proposal of more robust, holistic and easy-to-operate methodologies in assessing these impacts (see Medeiros, 2013). Secondly, a more pro-active participation in the evaluation reports of the EU programmes and policies, including the ones produced within the EU General Directions, such as DG Regio. Here, while the use of GIS tools is ultimately a prerogative of the Geographers work in present times, it should also be complemented by the use of 'pure geographical analysis' in detecting territorial trends, and in correlating them with the effects of the evaluated policies/programmes/projects, always in a multidisciplinary environment. In a way, the robustness of the Geographer's presence, in both the design and evaluation of EU territorial development strategies and policies has the potential to better paint and polish the exact significance of the term 'Territory', by taking stock in all its analytic dimensions, thus mitigating a somewhat long-term tendency to bring to the fore the 'economic narrative' in the EU policymaking process. One noteworthy example is the following statement present in the recently released Cohesion Report: "the only way of obtaining a complete overview of the impact of Cohesion Policy on the EU economies is by means of a macroeconomic model which incorporates the available evidence on the effects of the various kinds of interventions" (EC, 2014, p. 230). For any TIA expert, this is a highly controversial remark, to say the least.

This blurred-geographical approach in the EU policymaking can also be detected in the elaboration of the Europe 2020 strategy. Again, the notion of Territorial Cohesion is clearly associated with the third priority goal of this strategy: 'promoting an inclusive growth'. To the very least, this is puzzling for any Geographer as, by definition, any process aiming at achieving the goal of Territorial Cohesion should include additional analytic dimensions to the mere social aspects of development. As stated in the more recent Territorial Agenda, Territorial Cohesion is a set of principles for

harmonious, balanced, efficient, and sustainable territorial development (EC, 2011, p. 4). Hence, broadly speaking, one can say that the Territorial Agenda can be viewed as a Geographical *add-on* of the Europe 2020 strategy, by 'trying' to integrate territorial development and territorial cohesion as central goals of the EU policy agenda. In the same way, a wider participation of Geographers in the elaboration of EU Policies, such as the EU Cohesion Policy, could provide a substantial highlight of the conditions to attain a more balanced, polycentric, and harmonious EU territory. Then again, a necessary update of the 'old ESPDP' would gain by the inclusion of updated geographical theories on spatial planning, as the Territorial Agendas have a limited geographical scope. Yes, it is true that some ESPON synthesis reports (ESPON 2006b), and the two released ESPON ATLAS (2006, 2013) have been helping in filling up this geographical void. Nevertheless, these result, as the name indicates, of a summary of the several published ESPON reports, and do not act as a binding strategic piece for the EU policymaking process. Again, they fail in designing clear 'spatial planning' intervention priorities and axes for the EU territory, for the following decades.

Table 4 – European Union Policy Arenas. Source: Author's own elaboration.

Topic	GEO	Topic	GEO
Agriculture	H	Foreign and security policy	H
Audio-visual and media	L	Fraud prevention	L
Budget	L	Health	M
Climate action	H	Humanitarian aid and Civil Protection	H
Competition	M	Human rights	M
Consumers	M	Information technology	H
Culture	M	Institutional affairs	L
Customs	L	Justice and Home Affairs	L
Development and Cooperation	H	Maritime affairs and fisheries	H
Economic and monetary affairs	M	Multilingualism	L
Education, training and youth	M	Regional policy	H
Employment and social affairs	M	Research and innovation	H
Energy	H	Single market	H
Enlargement	H	Space	H
Enterprise	H	Sport	M
Environment	H	Taxation	M
EU citizenship	H	Trade	H
Food safety	L	Transport	H

GEO: Geographers potential Influence; H – High; M – Medium; L- Low

In a wider picture, Geographers have the knowledge to provide a more proactive contribution in shaping up the future of EU territorial planning strategies and agendas, and in elaborating territorial impact assessments tools, to be used in several financed EU programmes and policies. Additionally, they can also bring their holistic knowledge to the overall EU policymaking process, and to specific sectoral policies, with particular relevance to the following ones: transports, development and cooperation, maritime affairs and fisheries, agriculture, research and innovation, trade, enlargement, environment and energy (see Table 4). This contribution can be provided from the inside-out and/or as external consultants/experts.

As it stands, the prevailing vision of the Geographers, as the jack-of-all-trades of social sciences could justify such a wide presence in the existing EU policy arenas. There is also a much welcomed role for Geography, as the holistic king of knowledge, in the overall EU policymaking process. Such claims become real when observing the academic production of Geographers. Analogous ideas emerge when, on closer inspection, the European Commission defines expertise fields to select Geographers as experts for several tasks (policy evaluation, project's evaluation, elaboration of projects), although they are constrained by the social and economic aspects of Geography. As seen in Figure 3, four specific fields of analysis are defined, which synthetically include analysis of environmental, economic, cultural, and social aspects of policies, and urban and transport planning analysis.

In a way, this scientific dispersion of the geographical analysis could be seen as a positive facet, considering the increasing inclusion of key geographical analytic topics in these expertise fields, such as territorial planning and development. Yet, it also unravels a danger of hiding fundamental areas of this analysis, such as migrations, demography, tourism, innovation, and many areas associated with physical Geography, such as climate change and risks, to name a few. As in many instances, perhaps due to an overarching economist presence in the EU decisions committees, the 'pure territorial' analysis looks diluted within EU political interests in absorbing external expertise.



Figure 3 – Expertise fields to be selected by EU external experts.

Source: European Commission (n.d.).

Broadly speaking, in view of all the elements discussed in this article, we can deduce that Geography is neither an absent, nor a predominant science within the EU policymaking meanders. There is, in fact, a 'hidden Geography' within the EU. As seen, geographical analysis is a marked presence in many EC key strategic documents, and reports. Yet, this presence is especially evident in the ESPON Programme, where geographical analysis took a decisive role to better understand the EU territorial trends. Nevertheless, the Geographer's presence in shaping the EU policymaking process is yet to be a solid, constant, and needed one. In reality, we can make an analogy with the influence of Geographers in the EU with the now reclassified dwarf-planet Pluto. There it is... Far, far away... With no significant orbital influence over the eight recognized planets of the solar system. It is a part of this system, but not a major player, and even Eris, his alike dwarf planet, is slightly bigger and more influential. However, it will always be present within the solar system debates. Again, it will always remain 'hidden' from the major academic discussions, due to its distance, size and orbital influential factors. Just like the Geographers. The academic potential is there. They are part of the scientific system. Everyone knows they exist. They just need to be taken out of the shadow of the

EU policymaking process, and fight the 'thou shall not pass' obstacle, in order to bring their humble, yet potentially decisive contribution to improve the processes of EU territorial development, cohesion, sustainability, governance, policy design and evaluation. For this, Geographers also have a decisive role in their research choices, especially when many insist in producing non-policy relevant analysis.

6. CONCLUSION

Eratosthenes, known as the 'first Geographer', was often regarded as a 'jack-of-all-trades,' due to his various scientific skills and interests. He was also known for being great in many things, but never achieved a top ranking in anything. As seen along this text, this 'Eratosthenes Curse' has more or less prevailed for two millennia. Put simply, Geography, as science, and Geographers, as a professional class, have generally had a hard time in being regarded, for instance, as the main drivers of development policies design and implementation. This is particularly evident when analysing the relative reduced presence of Geographers working in EU institutions, and the reading of the multi-annual EU development strategies (Lisbon, Europe 2020), which are more aligned with the economic theory and narrative, in our view.

From this perspective and going back to the title of this paper: is there really a hidden Geography in the EU policymaking? We can definitely state that 'yes! there is!' More pointedly, Geography is hidden by the limited Geographer's action in influencing and shaping the design of EU intervention strategies and mainstream policies, such as the EU Cohesion Policy. Moreover, Geography is also hidden by the limited role of the European Commission in establishing an EU spatial planning strategy. Furthermore, Geography is hidden as the potential geographical knowledge on its central concept (Territory) is not being fully highlighted and exploited by EU institutions. More precisely, since it entered in the EU political debate and narrative (by the late XX century), the concept of Territorial Cohesion is still vaguely understood and unexplored, despite the fact that it was included as one of the main goals of the Lisbon Treaty (2009). More broadly, in our understanding, geographical knowledge is not being fully

exploited within the EU institutions in providing a global analysis of the main development processes undergoing in the EU territory. This understanding is vital to all those involved in public policymaking: researching uneven patterns of development, designing place-based strategies, using geographical knowledge to better explore renewable energy sources (thus promoting the goal of sustainable growth), to improve the territorial accessibilities, and to shed knowledge on the use of territorial impact assessment procedures, to name a few.

To a certain degree, Geography is also hidden, as it is not completely absent from the EU policymaking process. It is the 'Pluto Curse'. Put differently, it is part of the system, but, for the most part, is only visible upon closer examination. As already alluded along this paper, Geography and Geographers are not completely detached from the EU policymaking process, as EU institutions have a common practice to bring external expertise and knowledge, to enhance the effectiveness and efficiency of EU policymaking processes. Here, geographical knowledge has had a visible role, for instance, in shaping urban development strategies. Also visible, is the wide presence of this knowledge provided by the ESPON programme, the 'old' European Spatial Development Perspective and, in a more reduced manner, the two Territorial Agendas.

In times of acute financial crises in Europe the 'growth narrative' tends to override the 'development narrative'. As such, in the meantime, the 'it is the economy stupid vision' will prevail over the 'it is the territory stupid vision'. Hence the rise of the 'territorial analysis' is not fully dependent of the 'rise of Geography' relevancy among other social sciences. However, the potential role of Geography in the EU policymaking is also depending on the Geographer's choices in providing updated theory on themes like territorial cohesion, territorial development (with particular emphasis to the regional and urban levels), territorial cooperation, and territorial impact assessment, which are strongly linked with the EU development strategies and policies. In a more detailed way, it is up to Geographers to highlight the advantages of supporting 'development policies' in spite of more narrow minded 'growth policies'. Additionally, Geographers can have a fundamental role in educating EU policy-makers to understand the need to replace the strategic and environmental impact assessment procedures,

and the common socioeconomic impact assessment tools, with the more complete territorial impact assessment procedures, in order to present a more faithful context of the relevance, effectiveness, and efficiency of the EU implemented projects/programmes/policies.

In an ever increasing globalized world, the Geographer's holistic knowledge, which covers not only the economic dimension of development, but also touches other fundamental scientific domains of development (social, environmental, governance, spatial planning) has the potential to provide a solid ground for an increasing presence of geographical analyses in policymaking, as an essential counterpart of pure 'growth target policies'. Anyhow, the path towards a more visible Geography in the EU policymaking is a harsh and long one. This would require the presence of a wider number of Geographers in the EU institutions, an increasing recognition of the need to implement EU spatial planning strategies, and the acknowledgment of 'Territory' as a central concept of the EU strategic and political design, intervention, and evaluation procedures. If not, Geographers and Geography will most probably remain overall hidden on this EU policymaking process, while being called for irregular interventions, in a fairly widespread pool of thematic arenas.

BIBLIOGRAPHY

- BACHE, I., 2008. *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- BONNETT, A., 2008. *What is Geography?* London: Sage Publications Ltd.
- BOWDA G. and CLAYTON, D., 2010. Geographical Warfare in the Tropics: Yves Lacoste and the Vietnam War. *Annals of the Association of American Geographers*, 103 (3), pp. 627-646.
- CLOKE, P., CRANG, P. and GOOGWIN, M., 2005. *Introducing Human Geographies*. Second Edition. London and New York: Routledge.
- COMMUNICATION COM(2010) 2020 final FROM THE COMMISSION, of 3 March 2010 – *EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

- COSTA, E., 2005. Ordenamento à escala europeia. In: *Geografia de Portugal*, vol. 4 – *Planeamento e Ordenamento do Território*. Lisbon: Círculo de Leitores, pp. 260-267.
- DANIELS, P., BRADSHAW, M., SHAW, D., and SIDAWAY, J., 2012. *An introduction to Human Geography. Issues for the 21st Century*. 3rd Edition. New Jersey: Prentice Hall, Pearson.
- DICKEN, P., 2011. *Global Shift. Mapping the changing contours of the world economy*. 6th Edition. London: Sage.
- DORLING, D. and SHAW, M., 2002. Geographies of the agenda: public policy, the discipline and its (re)'turns'relevance'. *Progress in Human Geography*, 26(5), pp. 629–646.
- DÜHR, S., COLOMB, C., and VINCENT, N., 2010. *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. London: Routledge.
- EUROPEAN COMMISSION, 1991. *Europe 2000: outlook for the development of the community's territory*. Luxembourg: Commission of the European Communities, Directorate-General for Regional Policy.
- _____, 1994. *Europe 2000+. Cooperation for European territorial development*. Luxembourg: European Commission.
- _____, 1999. *European Spatial Development Perspective — ESDP*. Luxembourg: European Commission.
- _____, 2001. *Second Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: European Commission.
- _____, 2006. *Lisbon Strategy for growth and Jobs*. MEMO/06/23. 25 January 2006, Brussels.
- _____, 2007. *Territorial agenda of the European Union - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of diverse regions*, final draft, agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007. Brussels: European Commission.
- _____, 2008. *Green Paper on Territorial Cohesion - turning territorial diversity into strength*. Brussels: European Commission.

- _____, 2010. *Investing in Europe's future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*. Foreword Summary Conclusions, Maps and comments. November 2010. Brussels: European Commission.
- _____, 2011. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő.
- _____, 2014. *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities*. July 2014. Brussels: European Commission.
- _____, n. d.. Activities and Keywords. [online]. Available at: <https://ec.europa.eu/research/participants/experts/profile/activitiesAndKeywords.jsf> [Accessed 15 January 2018].
- ENCARTA, 2009. *Microsoft Encarta Premium*. [DVD-ROM]. Microsoft Corporation. Redmond.
- ESPON, 2006a. *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy*, ESPON project 3.2, Third Interim Report. January 2006. Luxembourg.
- _____, 2006b. *Territory matters for competitiveness and cohesion*. Facets of regional diversity and potentials in Europe. ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006. Luxembourg.
- ESPON atlas, 2006. *ESPON Atlas. Mapping the structure of the European territory*. October 2006. Luxembourg.
- _____, 2013. *Territorial Dimensions of the Europe 2020 Strategy*. June 2013. Luxembourg.
- ESPON Interco, 2011. *Indicators of territorial cohesion*. Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2, (Draft) Final Report, Part C. Scientific report. Luxembourg: ESPON and University of Geneva.
- ESPON kitcasp, 2012. *Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning*. Interim Report. Version 31 October 2012. Luxembourg.

- FALUDI, A., 2004. Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, 41(7), pp. 1349-1365.
- _____, 2006. From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40(6), pp. 667-678.
- _____, 2010. *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* London: Routledge.
- FERRÃO, J., 2003. A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? *GeoINNOVA*, 7, pp. 11-37.
- _____, 2010. Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem? In: *Europa Novas Fronteiras, Portugal – 25 anos de Integração Europeia*. Princípiã, 26/27, pp. 77-84.
- _____, ed., 2011. *Ordenamento do território como política pública*. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FLORIDA, R., 2011. *The rise of the creative class revisited*. New York: Basic Books.
- GASPAR, J., 2013. APG e Geografia - Continuamos a procurar a geografia: o que é e para que serve. *Inforgeo*, 25 anos, pp. 19-29.
- GRASLAND, C., and HAMEZ G., 2005. Vers la construction d'un indicateur de cohésion territorial européen? *L'Espace géographique*, 2005(2), Tome 34, pp. 97-116.
- HAGGETT, P., 2001. *Geography. A global synthesis*. London: Prentice Hall.
- HEFFERMAN, M., 2009. *Histories of Geography*. In: Clifford, N. et al., ed., 2009. *Key Concepts in Geography*. Second Edition. London: Sage Publications Ltd, pp. 3-20.
- HINDE, E., 2015. Geography matters: Teacher beliefs about geography in today's schools. *The Journal of Social Studies Research*, 39(2), pp. 55-62.
- KITCHIN, R. and THRIFT, N., 2009. *International Encyclopedia of Human Geography*, Volumes one to twelve. Coventry: Elsevier
- LIVINGSTONE, D. ed., 2009. *Putting Science in its Place. Geographies of scientific knowledge*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- MARTIN, R., 2001. Geography and public policy: the case of the missing agenda. *Progress in Human Geography*, 25(2), pp. 189-210.

- MASSEY D. and ALLEN, J., ed., 1984. *Geography Matters! A reader*. Cambridge: Cambridge University Press in Association with The Open University.
- MEDEIROS, E., 2012. *A coesão Territorial. O conceito e o seu significado na política de coesão da UE*. Lisbon: CEG/U.Lisboa.
- _____, 2013. Assessing territorial impacts of the EU Cohesion Policy: the Portuguese case. *European Planning Studies*, 22(9), pp. 1960-1988.
- _____, ed., 2014a. *Territorial Impact Assessment (TIA). The process, Methods and Techniques*. Lisbon: CEG/U. Lisboa.
- _____, 2014b. Territorial cohesion trends in Inner Scandinavia: the role of cross-border cooperation (INTERREG-A 1994-2010). *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 68(5), pp. 310-317.
- MEUSBURGER, P., LIVINGSTONE, D. and Jöns, H. ed., 2010. *Geographies of Science*. London and New York: Springer.
- PEET, R. ed., 1998. *Modern Geographical Thought*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- SALGUEIRO, T. B., 2013. APG e Geografia - breve balanço e algumas ideias de futuro. *Inforgeo*, 25 anos, pp. 7-11.
- SCHUMACHER, E. F., 2010. *Small Is Beautiful: Economics as if People*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc.
- SMITH, H., 2013. *Europeanization and EU-lization*. [pdf]. Thesis on Political Science. Available at: <http://dc.lib.unc.edu/cdm/ref/collection/etd/id/4999> [Accessed May 2014].
- STUTZ, F. and WARF, B., 2012. *The World Economy. Geography, Business, Development*. Sixth Edition. New York: Prentice Hall.
- VAN WELL, L., 2012. Conceptualizing the Logics of Territorial Cohesion. *European Planning Studies*, 20(9), pp. 1549-1567.
- WARD, K., 2005. Geography and public policy: a recent history of 'policy relevance'. *Progress in Human Geography*, 29(3), pp. 310-319.
- _____, 2006. Geography and public policy: towards public geographies. *Progress in Human Geography*, 30(4), pp. 495-503.

_____, 2007. Geography and public policy: activist, participatory, and policy geographies. *Progress in Human Geography*, 31(5), pp. 695–705.

WARF, B. and ARIAS, S., 2009. Introduction: the reinsertion of space into the social sciences and humanities. In: Warf, B. and Arias, S. ed., 2009. *The Spatial Turn. Interdisciplinary perspectives*. London and New York: Routledge Studies in Human Geography, pp. 1-10.

QUO VADIS “EUROPA VERDE”?

A POLÍTICA DE AMBIENTE DA UNIÃO EUROPEIA E O COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

AMPARO SERENO¹

RESUMO

A Política de Ambiente da União Europeia é hoje uma das mais avançadas a nível mundial, o que se corresponde com uma legislação muito rica e inovadora sobre os vários sectores ambientais: a água, o meio marinho, a biodiversidade ou os resíduos e a denominada «economia circular», entre outras muitas áreas. Porém, a União Europeia destacou-se, sobretudo, a nível internacional, pelo combate convicto contra o aquecimento do planeta. A União tem-se tornado, sucessivamente, na grande impulsionadora de acordos internacionais sobre alterações climáticas, quer pelo seu papel ativo nas negociações, quer pelo seu empenho na definição de um modelo de economia sustentável. No entanto, só a partir da COP 15, realizada em 2009 na Copenhaga, a doutrina começou a refletir sobre as razões dos sucessos e insucessos da União nesta matéria. No presente artigo, estudam-se as causas que levaram à União Europeia a tornar-se num líder nas negociações sobre alterações climáticas, desde o Protocolo de Quioto (1997), passando pelo fracasso de Copenhaga (2009), até Paris (2015), e o “depois de Paris” até agora.

Palavras-chave: Alterações climáticas, Desenvolvimento sustentável, Protocolo de Quioto, Acordo de Paris, Política de Ambiente da União Europeia.

Histórico do artigo: recebido em 18-04-2018; aprovado em 26-04-2018; publicado em 08-05-2018.

Publicação a convite do Conselho Editorial.

¹ Professora no Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa, Portugal. E-mail: arosado@autonoma.pt

ABSTRACT

Quo Vadis “Green Europe?” – An Environmental Policy of the European Union and the fight against climate change. The Environmental Policy of the European Union is today one of the most advanced in the world. It results in a very rich and innovative legislation on the various environmental sectors: water, marine environment, biodiversity or waste and the so-called circular economy, among many other areas. However, the European Union stood out, especially at the international level, for the strong fight against global warming. The Union has successively become the driving force behind international agreements on climate change, including its active role in negotiation and its contributions in the design of a model of sustainable economy. However, it was not until the COP 15 of Copenhagen (2009) when scholars studied the reasons for its success and breakdown. In this paper, we will analyze how the European Union has built its leadership in the promotion of climate change agreements, and the evolution of different strategies, from the success of Kyoto (1997), the failure of Copenhagen (2009) to Paris (2015), and “the after Paris” until now.

Keywords: Climate change, Sustainable development, Kyoto Protocol, Paris Agreement, Environmental Policy of the European Union.

LISTA DE ABREVIATURAS²

AP – Acordo de Paris	KP II – Segundo período de vigência do KP (também conhecido como o “Pós-Quito”)
BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China	CMP – Conferência dos Membros do KP II
CEE – Comunidade Económica Europeia	CMA – Conferência dos Membros do Acordo de Paris
CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão	PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
CQNUAC – Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas	TUE – Tratado da União Europeia
EUA – Estados Unidos de América	TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
GEE – Gases com efeito de estufa	UE – União Europeia
INDCs – <i>Intended Nationally Determined Contributions</i> (do artigo 4.º (2) do AP)	
KP – <i>Kyoto Protocol</i> (Protocolo de Quioto)	

² A pedido da autora, encontram-se previamente listadas as abreviaturas utilizadas no artigo.

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 70, o desenvolvimento do Direito do Ambiente no âmbito da hoje União Europeia (UE) foi extraordinário, sobretudo, considerando que na altura não existia no direito originário, de modo expresso, o reconhecimento de competências comunitárias na matéria. Hoje, a Política de Ambiente é um dos Títulos do Tratado de Lisboa e – a seguir à Política Agrícola Comum (PAC) –, constitui o domínio onde mais se legisla, integrando o acervo comunitário ambiental mais de 300 diretivas (Plaza Martín, 2005). Acresce que, devido ao carácter intersectorial do ambiente, as prescrições dirigidas à proteção ambiental incluídas noutra legislação sectorial da UE são inúmeras, além dos milhares de atos do denominado *soft law* – nomeadamente, comunicações, recomendações ou livros de boas práticas, entre outros.

Aliás, fora das suas fronteiras, a UE tem exercido uma função de promotor de medidas destinadas a combater os problemas regionais e mundiais do ambiente. Dentre estes, a mais preocupante é o aquecimento do planeta. Já não se pode ignorar por mais tempo a “verdade inconveniente” – como lhe chamou Al Gore – de que a temperatura global do planeta tem aumentado 1,02 °C desde 1850 – ano a partir do qual existem registos –, bem como o consenso à volta de um valor-limite: 2 °C. Este é o ponto de não retorno. Um aumento global da temperatura no planeta acima deste limite provocaria danos irreversíveis.

Em relação a esta problemática, importa reconhecer que a “Europa verde” se tem comportado como uma autêntica locomotiva mundial na luta contra as alterações climáticas. Porém, os resultados desalentadores destas batalhas – que mais à frente abordaremos em pormenor – têm sido especialmente penalizadores e, inclusive, injustos para quem mais se tem esforçado por contrariar os mesmos. Na verdade, a UE tem-se comportado como uma espécie de “*free rider* ao inverso”. A expressão *free rider* foi popularizada por Mancur Olson (1965), na sua famosa monografia “*The logic of collective action*”. O dilema da ação coletiva surge quando existem vários sujeitos com interesses individuais divergentes e, inclusive, contrários, mas que, apesar disso,

partilham um bem comum numa área de interesses convergentes. O autor argumenta que é impossível excluir um indivíduo dos benefícios que advêm de um bem comum, inclusive quando ele não contribui para a manutenção do mesmo. É o chamado problema dos “*free riders*” (“passageiros sem bilhete³”). Aqueles que não atuam em prol da comunidade, mas beneficiam dela e, como não podem ser excluídos, não há incentivos que os levem a deixar de atuar como “*free riders*”. Olson conclui, de modo pessimista, que este comportamento impossível de corrigir irá, tendencialmente, provocar o esgotamento de um bem comum.

Se as alterações climáticas são colocadas como um problema de ação coletiva⁴, em que o bem comum (ou *global common*, em inglês) é o próprio planeta – embora se saiba que algumas regiões estão mais vulneráveis do que outras – os “*free riders*” seriam os Estados que, podendo – porque possuem capacidade económica e tecnológica para tal – pouco ou nada estão a fazer para evitar o aquecimento do planeta. Neste contexto, a UE seria uma espécie de “*free rider* ao inverso”. Isto é, a União foi para além dos compromissos exigidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), sem valorizar que uma atuação individual – ou quase individual, pois poucos foram os Estados que seguiram à UE neste combate quixotesco – de pouco serve quando se trata de um bem comum e que requer, portanto, ação coletiva. Neste artigo, iremos abordar a evolução da Política de Ambiente através dos tratados da UE até ao hoje vigente Tratado de Lisboa, visando refletir sobre a relevância concedida ao denominado “pacote clima-energia”, bem como o papel da UE na arena internacional e no combate às alterações climáticas desde o Protocolo de Quioto até ao Acordo de Paris.

³ De acordo com a tradução para português do livro de François Ost, *A natureza à margem da lei. A ecologia a prova do direito*.

⁴ Esta teoria poderia colocar-se, igualmente, em relação a outros bens comuns de carácter ambiental, como já analisámos num trabalho anterior, embora aplicado às bacias hidrográficas internacionais. Cf. Sereno (2013).

2. O AMBIENTE NO DIREITO ORIGINÁRIO DA UE

Na sua origem, o Direito da hoje União Europeia abordou a proteção do ambiente como um domínio onde a então Comunidade Económica Europeia (CEE) necessitava de intervir para eliminar e prevenir os possíveis entraves ao mercado interno. Assim, a economia (e não a ecologia) foi a primeira e principal razão de ser da intervenção da CEE em matéria de ambiente. A Comissão, porquanto os Tratados não tinham previsto expressamente competências nessa matéria, entendeu que era necessário recorrer aos artigos 235.⁵ e 100.⁶ do Tratado da CEE para adotar disposições juridicamente vinculativas neste domínio, ao abrigo do conceito indeterminado de *"...um objetivo da Comunidade no funcionamento do mercado comum..."*. Assim, o artigo 235.º constitui uma cláusula geral de ampliação de poderes, que permitiu uma ação normativa importante da Comunidade – em áreas não expressamente previstas no direito originário europeu –, sem necessidade de recorrer à modificação do Tratado de Roma⁷. Por seu lado, o artigo 100.º foi invocado pelas primeiras diretivas que regulavam questões ambientais com incidência no funcionamento do mercado comum (Alonso, 1993, pp. 28-32). Com recurso a estes dois preceitos foi permitida, portanto, a intervenção comunitária, visando corrigir as distorções da concorrência produzidas no Mercado Comum europeu, quando o fator ambiente não fosse tido em conta nas transações realizadas. Se bem que a exigência de unanimidade na tomada das decisões paralisasse, na maior parte das vezes, tal intervenção.

⁵ Este artigo estabelece que: *"Se uma ação da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objetivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previstos os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas"*.

⁶ Este artigo estabelece que: *"O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adota diretivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum"*.

⁷ João Mota de Campos (1995) escreve que *"[o] recurso ao artigo 235.º do Tratado tem igualmente permitido ampliar consideravelmente a capacidade das instituições comunitárias para fazer face a situações não previstas no Tratado e à correspondente falta de explicitação dos necessários meios de ação."* O mesmo autor assinala, também, que *"foi com base no artigo 235.º que a Comunidade se dotou de uma política comum do ambiente; mas a partir desse momento, ficou habilitada a concluir – como efetivamente concluiu – acordos internacionais nessa matéria"*. Cf. Mota de Campos (1995).

Como explica M. Campins (1992, p. 908), foi em 1987, com o Ato Único Europeu, que se produziu o reconhecimento de uma situação que, de facto, se verificava desde 1972 – precisamente coincidindo com a Conferência da ONU de Estocolmo⁸. Isto é, instituiu-se a nível comunitário a proteção do ambiente como mais uma das Políticas da Comunidade, previstas na Parte III do Tratado. Assim, através do novo Título VII, “O Ambiente”, foram introduzidos três artigos que exprimem os objetivos e princípios prosseguidos pela Comunidade nesta matéria, nos novos artigos 130.º R-S-T. Em 1992, estes artigos apenas foram alterados para incluir um dos atualmente considerados mais importantes princípios do Direito do Ambiente, o princípio da precaução – com a nova redação do artigo 174.º (1). Contudo, a tomada de decisões continuou a fundamentar-se nos artigos 100.º e 235.º, e não nos novos artigos sobre ambiente, de modo que a unanimidade continuou a ser a regra geral, contribuindo para a paralisação da intervenção comunitária neste domínio⁹. Daí que Wilkinson (1992, p. 221) descreva a “performance” do Tratado de Maastricht em matéria de ambiente como *“two steps forward, one step back”*. Outros importantes acrescentos foram sendo introduzidos nas alterações subsequentes dos Tratados, como por exemplo, a inserção, em 1998, do princípio da integração da proteção ambiental nas restantes políticas da UE (artigo 6.º do Tratado de Amesterdão). Porém e salvo melhor opinião, a alteração substancialmente mais importante foi a extensão do procedimento de codecisão – atual procedimento legislativo ordinário – à grande maioria das matérias de carácter ambiental. Se bem que subsistem até hoje algumas exceções de relevo¹⁰ – nomeadamente, no que se refere ao ordenamento do território,

⁸ Conferência da ONU sobre o ambiente humano, realizada em Estocolmo, em 1972.

⁹ E. ALONSO refere que, após a aprovação do Ato Único Europeu, a regra geral para a harmonização do mercado interno do Art. 100.º A (que requer maioria qualificada do Conselho com intervenção do Parlamento, mediante o procedimento de cooperação) é aplicável em matéria de meio ambiente, junto aos Artigos 130.º R, S e T (estes últimos requerem unanimidade do Conselho, sendo os poderes do Parlamento apenas de consulta, tal como os do Conselho Económico e Social; contrastando com o que acontecia quando a base da tomada de decisões era o Art. 235.º, este Conselho pode intervir, e é lógico que assim seja, uma vez que o desenvolvimento económico e social está intimamente relacionado com as políticas de ambiente). Para além disso, existe uma segunda exceção à regra geral da unanimidade, o parágrafo final do Art. 130.º S, que estabelece que o Conselho determinará por unanimidade: *“...as questões que devam reger-se por decisões que deverão adotar-se por maioria qualificada”*. Isto é, há alguns domínios em que a regra geral da unanimidade, constante do Art. 130.º R, não se aplica desde que o Conselho por unanimidade assim o determine. Cf. E. ALONSO (1993, p. 47).

¹⁰ Cf. Art. 192.º (2) do TFUE.

energia ou a denominada “fiscalidade verde”. Esta alteração substancial permitiu a progressiva multiplicação da legislação comunitária sobre ambiente, especialmente as diretivas.

Finalmente, com a aprovação do Tratado de Lisboa, a proteção ambiental ganha um novo fôlego na UE. Isto por duas razões: em primeiro lugar, a disseminação de um conceito-chave no Direito do Ambiente em vários artigos do Tratado – que não apenas no Título XX consagrado ao Ambiente – e, portanto, o novo protagonismo conferido ao desenvolvimento sustentável¹¹ (DS); em segundo lugar, mas não menos importante, a forte ênfase dada ao combate às alterações climáticas e à correlativa promoção das energias renováveis. Neste sentido, o Tratado de Lisboa fomenta medidas à escala internacional destinadas a fazer face a problemas mundiais – dentre os quais, o mais global é, sem dúvida, o aquecimento do planeta. A luta contra o mesmo é claramente sublinhada no artigo 191.º (1) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este preceito integra o combate às alterações climáticas no objetivo de desenvolvimento sustentável que, no Tratado de Lisboa, não é considerado apenas um objetivo da Política Ambiental, mas sim da própria União – como se pode ler nos artigos 3.º e 21.º do Tratado da União Europeia. Assim, a UE constitui hoje a única região do planeta que consagra o desenvolvimento sustentável como objetivo constitucional (Torre-Schaub, 2012, p. 89). Igualmente inovadora foi também a autonomização da Política Energética (Título XXI), que estabelece, entre os seus objetivos, “promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis” (artigo 194.º (1) do TFUE), objetivo diretamente relacionado com a agenda climática.

Estas novidades no Tratado de Lisboa vêm da mão da liderança mundial que, durante muito tempo, pertenceu à UE no que se refere ao combate às alterações climáticas. Se bem que este não é o único setor ambiental objeto de prolixa legislação

¹¹ Cf. Preâmbulo do Tratado da União Europeia (Considerando 9.º), artigos 3.º e 21.º do mesmo Tratado; no TFUE, artigos 11.º e 177.º e, ainda que de modo implícito, o desenvolvimento sustentável está também subjacente no Título XX sobre Política de Ambiente e no Título XXI sobre Energia, bem como na expressão do artigo 13.º do TFUE, onde se menciona “o respeito pelo bem-estar dos animais enquanto seres sensíveis”. Por último, importa referir que a Carta dos Direitos Fundamentais, que a partir do Tratado de Lisboa é parte integrante do direito originário, também menciona, no Considerando 3.º do seu Preâmbulo, o “desenvolvimento equilibrado e duradouro”, bem como no artigo 37.º da mesma Carta.

ambiental da União, pode-se afirmar que a sua influência está cada vez mais presente nos restantes. Isto é, os efeitos das alterações climáticas estão a fazer-se sentir de modo cada vez mais incontornável na água – veja-se o exemplo das secas cíclicas que assolam o Sul da Europa ou as cheias no Norte –, no aumento do nível do mar e na erosão costeira, na desertificação do solo e consequente perda de biodiversidade, ou na poluição do ar – a que também contribuem alguns dos gases que provocam o efeito estufa, conhecidos como GEE.

Não se quer aqui dizer que toda a Política de Ambiente da União Europeia esteja exclusivamente dirigida ao combate às alterações climáticas, mas sim que desde o Tratado de Lisboa resulta claro que o denominado “pacote clima-energia” incide, de modo mais ou menos direto, nos restantes setores ambientais, razão pela qual iremos dedicar a nossa atenção ao mesmo sob os seguintes epígrafes deste artigo. Paralelamente, iremos analisar o papel da UE como um dos atores mais relevantes no desenho e implementação da legislação internacional sobre a matéria desde a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) de 1992 até ao Acordo de Paris (AP) de 2015.

3. A UNIÃO EUROPEIA E O COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. HISTÓRIA DE UM “FREE RIDER AO INVERSO”

3.1. INTRODUÇÃO

Desde a aprovação da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas, aprovada na Cimeira de Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, até ao Acordo de Paris, aprovado em 2015, a UE desempenhou um papel muito ativo na negociação dos diferentes instrumentos jurídico-internacionais relacionados com as alterações climáticas. Como se pode observar no quadro 1 (em anexo), na sequência da CQNUAC, os Estados signatários foram reunindo anualmente desde 1995 (em Berlim) até ao ano passado, 2017 (em Bona), sendo que a próxima Conferência das Partes (COP) será em finais deste ano, ainda sem local definido. Além

disso, desde a entrada em vigor do Protocolo da CQNUAC, Protocolo de Quioto (KP), os Estados signatários reúnem-se na denominada Conferência dos Membros do Protocolo (CMP) e, a partir do Acordo de Paris, na denominada Conferência dos Membros do Acordo (CMA), sendo que a UE está presente nos três *fora* (COP, CMP e CMA). Este é, sem dúvida, um claro sinal do esforço negociador e do empenho da Europa na resolução do problema e, muito especialmente, da que alguns autores denominam “Diplomacia do Clima” (Fajardo del Castillo, 2018, p. 24).

No entanto, o papel da União no combate às alterações climáticas poder-se-ia dividir em três etapas diferentes. A primeira abarcaria desde 1992 até 2009 com a realização da décima-quinta Conferência das Partes da CQNUAC, realizada em Copenhaga; a segunda começou em 2010 e iria até 2015, com a aprovação do Acordo de Paris; e a terceira, teve início em 2016 e ainda não terminou.

Estas três etapas estão definidas em função do papel da UE na arena internacional e na luta contra o aquecimento do planeta. Mas, obviamente, o mesmo está condicionado pelas opções adotadas por outros atores relevantes, a começar pelos Estados Unidos (EUA), e a seguir pelo grupo de países em desenvolvimento conhecido como os “BASIC” (o Brasil, a África do Sul, a Índia e a China), dos quais este último, a China – que já supera os EUA nas emissões de GEE globalmente, embora não *per capita* – teve especial protagonismo na transição da segunda para a terceira etapa. Como a seguir analisaremos com o devido pormenor, a UE adotou uma posição de clara liderança na primeira etapa, especialmente face à oposição dos EUA – na altura Administração Bush –, a partilhar a sua quota-parte na redução das emissões de GEE; terá partilhado a liderança com os EUA – na altura da Administração Obama – durante a segunda etapa; e nesta última, que hoje vivemos, e que ficou marcada pela decisão da Administração Trump de denunciar o Acordo de Paris, tudo aponta para que o novo aliado da UE seja a China, junto de um grupo ainda indeterminado de Estados e outras entidades que, voluntariamente, cumpram os compromissos assumidos em Paris.

3.2. A PRIMEIRA ETAPA (1992-2009)

O ponto de partida, quando se fala em alterações climáticas, não pode ser outro que a Conferência da ONU sobre ambiente e desenvolvimento sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Nesta Conferência, foram aprovados vários instrumentos jurídicos: alguns deles – embora constituam hoje uma das mais importantes referências no Direito do Ambiente a nível internacional, como a Declaração de Rio – são apenas *soft law*; mas outros instrumentos possuem carácter vinculativo – como a CQNUAC. Porém, esta Convenção não seria aplicável na prática, sem um acordo que a desenvolvesse, estabelecendo metas concretas a cumprir por cada um dos Estados signatários comprometidos na luta contra as alterações climáticas. Este foi o Protocolo de Quioto (KP - de *Kyoto Protocol*, em inglês). As negociações que visavam a aprovação do mesmo começaram na primeira Conferência das Partes (COP 1) da CQNUAC, em 1995 (Berlim) – como se pode observar no quadro 1 (em anexo), o KP foi aprovado em 1997 na cidade japonesa de Quioto (na COP 3), mas só entraria em vigor oito anos mais tarde (na COP 11). Esta demora não se deveu à União Europeia — que já em 2002 tinha ratificado o KP –, mas sobretudo às reticências de países, como os EUA, que discordavam de pontos essenciais do Protocolo. Um deles, provavelmente o mais controverso, foi a exclusão de países em desenvolvimento do Anexo I do KP, que, por isso mesmo, não estariam obrigados a reduzir as suas emissões de GEE, visando permitir a progressiva industrialização dos mesmos com base no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Isto é, o que alguns autores denominam estratégia Norte-Sul (Bueno, 2017), preconizada pela UE e que excluía do “Norte” – leia-se, do grupo de países que têm que carregar com o fardo da redução de GEE – estados como o Brasil, a África do Sul, a Índia ou a China. Estratégia esta com a qual os EUA (na altura da Administração Bush) não concordavam, pois defendiam que estes países também deviam contribuir para impedir o aumento dos GEE. Neste momento, a UE adquiriu, de modo claro e consensual, a liderança mundial no combate às alterações

climáticas¹². Se bem que adotando a posição que antes denominamos de “*free rider* ao inverso”, ou, como diz Justo Corti (2017, p. 181), “paternalista”, i.e. a predicar com o exemplo, na expectativa de que seria seguida por outros atores importantes, como os EUA.

Nesta linha de pensamento e em abril de 2002, a União ratificou o KP, sendo que, para o primeiro período de vigência (2008-2012), a UE assumiu um compromisso global de redução de 8% das emissões, tendo como ano de referência 1990¹³. Assim, de modo totalmente voluntário, a UE assumiu um compromisso muito mais rigoroso do que o exigido aos outros países desenvolvidos – obrigados a uma redução de emissões de GEE de apenas 5%. Com a finalidade de cumprir o ambicioso objetivo dos 8%, a UE teve de ser coerente, adotando diferentes instrumentos jurídicos internos – programas, estratégias, diretivas e outra legislação relacionada. Do extenso leque de atos jurídicos adotados para combater o aquecimento global, importa salientar: o comércio europeu de licenças de emissão (CELE) e o chamado *Pacote Clima-Energia*. A Comissão Europeia começou a estudar este mecanismo logo após a assinatura do KP, em 1997, mas a primeira iniciativa legislativa ficou consagrada na Diretiva 2003/87/CE, de 13 de outubro, que criou um regime de comércio de licenças de emissão de GEE na União, bem como o denominado “mercado europeu de carbono”, desde 2005. Como refere Tiago Antunes: “*Trata-se de um instrumento que visa reduzir as emissões de GEE da forma menos onerosa possível. Recorre-se, para isso, à mão invisível do mercado que, em princípio, assegurará uma distribuição ótima da poluição em termos económicos... e, ao mesmo tempo, custo-eficiente*”¹⁴. O CELE – no qual se tinha depositado grandes

¹² Sobre esta questão a doutrina é pacífica. Vide, por exemplo: Wurzel, Liefferink e Connelly (2017, pp. 1-17), Kelemen e Vogel (2010), Bueno (2017), Corti Varela (2017), Fajardo del Castillo (2018, p. 24) e Salinas (2018).

¹³ Importa referir aqui que cada Estado-membro tinha um compromisso específico no cumprimento deste objetivo, em virtude de diversas variáveis económicas e ambientais. Esta decisão ficou conhecida como *burden sharing agreement*, sendo que para o caso de Portugal, como refere Tiago Antunes (2006a, pp. 1059 e ss.) significou “...não aumentar as suas emissões em mais de 27% face aos níveis de 1990 – o que, em termos absolutos, parece uma meta bastante confortável mas, quando perspetivada *per capita*, se converte num dos objetivos mais exigentes ao nível europeu...”

¹⁴ Como refere o autor, mencionado na nota anterior, com algum entusiasmo: “...trata-se de um dos mais eficazes e inovadores instrumentos jurídico-comunitários ao serviço do ambiente. Eficaz porque define, *a priori*, um teto global máximo de emissão de GEE. A cada tonelada de CO² libertada para a atmosfera deve corresponder uma licença de emissão e o número de licenças é finito. Donde, as instalações abrangidas por este regime não poderão, no seu conjunto, exceder um determinado contingente de emissões

esperanças como peça-chave para solucionar o problema, junto com outra legislação¹⁵ e instrumentos apresentados publicamente em janeiro de 2008 e aprovados no início de 2009, integraram o denominado *Pacote Clima-Energia*.

Em regra, estes instrumentos, que também serviram de modelo para concretizar a atuação externa da UE nos fóruns internacionais sobre alterações climáticas, constituem propostas ambiciosas que foram apoiadas pelos países em desenvolvimento (“países do Sul” ou não incluídos no Anexo I do KP) e rejeitada pelos EUA (na altura, Administração Bush) e outros grandes poluidores. De acordo com os registos históricos que datam de 1850 – embora a revolução industrial tenha começado antes, apenas a partir desse ano existem dados –, os países desenvolvidos foram historicamente responsáveis pela maior fatia de emissões de GEE. No entanto, comparativamente e na atualidade, os países em desenvolvimento são os que devem realizar esforços acrescidos para limitar o aumento das suas emissões. Perante esta situação, mais uma vez e de modo um tanto “paternalista”, a UE assumiu o objetivo de ajudar os “países do Sul” através da sua política de cooperação, adotando diversas iniciativas bilaterais ou multilaterais. Destas, a mais destacada foi a proposta para lançar uma aliança mundial com os países mais vulneráveis às alterações climáticas (como consta no objetivo previsto no 191.º (1) do TFUE), visando ajudar a melhorar a sua capacidade de adaptação às consequências deste fenómeno a aqueles que carecem dos recursos necessários, como os pequenos estados insulares.

Entretanto, os EUA mantinham-se firmes na sua posição, no sentido de que também os estados menos desenvolvidos deviam contribuir para combater as alterações climáticas, especialmente as denominadas “potências emergentes”, como a China e a Índia. Por isso, seria necessário um novo acordo internacional que

poluentes. *Inovador*, porque assenta numa lógica de mercado, em que as licenças de emissão são livremente transacionáveis entre agentes económicos. Estamos, pois, perante um sistema de *cap and trade*, isto é, um sistema que, fixando um limite absoluto às emissões de GEE, confere aos operadores flexibilidade para, de forma totalmente lícita e segundo os seus próprios critérios empresariais, poluírem mais (adquirindo para o efeito as necessárias licenças de emissão) ou menos (alienando as licenças em excesso). Cf. Antunes (2006b, *passim*, e 2006a, pp. 1059 e ss.).

¹⁵ Entre esta legislação pode-se salientar: Diretiva 2009/29/CE; a Decisão 406/2009/CE, para os sectores extra-CELE, que revisou o funcionamento do CELE para o período 2013-2020; Regulamento 443/2009, que define normas de desempenho dos automóveis novos em matéria de emissões de CO₂; e a Diretiva 2009/31/CE, relativa às técnicas de captura e sequestro de carbono.

substituiu o KP. Assim, todos os debates ocorridos nas subsequentes COPs até 2009 ficaram marcados pela situação de confronto entre a UE e os EUA: enquanto a União propôs estabelecer um objetivo de limitar as emissões numa margem entre 25% a 40% para 2020, relativamente aos valores de 1990, os EUA opunham-se firmemente à inclusão de uma percentagem de redução específica.

Chegou-se assim, a finais de 2009, à COP de Copenhaga. Na mesma deveriam ter sido decididos os moldes do novo instrumento que permitisse superar o KP e, uma vez que seria um fórum de debates técnicos, o Conselho Europeu optou por adotar as linhas estratégicas apresentadas em 2007. Assim, a UE foi para a COP 15 com o ambicioso e inovador objetivo conhecido como “20/20/20” e que consistia em reduzir as emissões em 20%, melhorar a eficiência energética em 20% e usar energias renováveis no consumo energético até 20% no ano 2020. A partir dessa altura, ficou claro que a aposta da União nas energias renováveis constitui uma peça-chave das políticas energéticas da UE, visando uma orientação ambiental das mesmas no quadro da sua estratégia de combate contra as alterações climáticas. Pela sua parte, a ONU propôs o objetivo de se impedir um aumento de 2 °C da temperatura do planeta, através da redução das emissões entre 25% e 40% para 2020, relativamente a 1990, chegando a uma redução de entre 50% e 80% para 2050.

No entanto, a “liderança paternalista” da UE no KP II em nada mudou relativamente ao seu modelo proposto para o resto do mundo no KP. Quer isto dizer que, relativamente às exigências de metas específicas de redução dos GEE – que os grandes poluidores rejeitavam –, apenas a União e uns poucos países seguidores davam o bom exemplo, autoimpondo-se compromissos inclusive mais exigentes do que os previstos pela ONU; mantinha-se a exclusão destas mesmas exigências para os países em desenvolvimento, incluindo potências emergentes, como a China e a Índia; e continuava uma exacerbada fé nos mecanismos de mercado, como o CELE, para reduzir as emissões. Por isso, como menciona Justo Corti, em Copenhaga:

“[...] mais do que confronto, houve desinteresse. Em muitos casos, as negociações perpassaram uma espécie de aliança EUA-China que deslocou o centro de gravidade das relações internacionais para o Pacífico [...] a principal causa do

fracasso foram as aspirações europeias desproporcionadas aos olhos de outros parceiros, em particular dos Estados Unidos [...]”.

Na COP 15, já com Obama à frente da Administração dos EUA, não se pôde assacar responsabilidades ao conservadorismo republicano, até porque foi a partir deste momento que os EUA deram os primeiros sinais de querer ganhar protagonismo no combate mundial às alterações climáticas.

Como explica muito bem Pamela Chasek¹⁶, as principais causas do desinteresse americano pelos acordos sobre as alterações climáticas a partir de 1990 são duas: por um lado, a indústria americana foi a primeira a perceber que a luta contra as alterações climáticas era, no fundo, uma guerra económica, estando contra a ideia de mudar o seu modelo de produção; por outro lado, a oposição radical do Senado, órgão legislativo encarregado de ratificar os tratados internacionais. Uma instituição particularmente conservadora, já que todos os estados federados têm igual peso, independentemente da sua população ou economia, o que na prática confere uma representação claramente superior aos membros do Centro-Oeste, interior e rural. Portanto, como refere Justo Corti (2017, p. 170), em matéria de alterações climáticas, não estamos perante um confronto de lideranças como aconteceu na guerra fria, mas sim perante o abandono voluntário de um (os EUA) e a ocupação desse espaço por outro (a UE).

3.3. A SEGUNDA ETAPA (2010-2015)

Esta segunda etapa começa com o recrudescer da crise financeira na UE e, sobretudo, na zona euro, com consequências especialmente graves para alguns dos Estados-membros, como a Irlanda, a Grécia e Portugal. A “diplomacia climática europeia” começou a compreender que a UE não podia continuar a comportar-se como um *“free rider ao inverso”*. Isto é, a luta contra o aquecimento global carecia de

¹⁶ Como refere Pamela Chasek (2007), a partir da década de 80, o movimento pelos direitos civis nos EUA, começou a perder força e, particularmente, deixou de se centrar nas causas ligadas ao ambiente. Pelo contrário, na altura os partidos verdes europeus começaram a consolidar-se, bem como a impor a sua agenda. Em parte, isto explica que a legislação ambiental americana parasse de evoluir, ao passo que a europeia ficava à frente.

uma ação coletiva, pelo que a UE estava condenada a entender-se com os grandes poluidores: o seu parceiro transatlântico (os EUA) e a China.

Num momento de crise económica, a palavra-chave era a «competitividade» – leia-se o risco de perda da mesma –, que seria originado por uma agenda mundial que não incluísse todos os atores principais das alterações climáticas. O medo ao “*carbon leakage*” foi essencial no processo de consenso interno europeu e poderá ser muito importante no “pós-Paris”. Dentro da UE, apesar das diferentes visões¹⁷, existia unanimidade sobre um tema essencial: era necessário encontrar fórmulas para evitar que a política climática europeia prejudicasse a competitividade internacional das empresas da União. Um dos principais medos foi a deslocalização das indústrias mais intensivas no uso de energias fósseis¹⁸. Para contrariar o risco de “*carbon leakage*”, garantiu-se àquelas indústrias intensivas no uso do carvão ou com alta exposição no comércio exterior, 100% dos seus custos de emissão de GEE¹⁹. Esta decisão não esteve isenta de críticas pelos defensores de uma política de combate às alterações climáticas mais coerente.

Paralelamente, na primeira metade de 2010, a UE adotou a sua proposta para sair da recessão e preparar a economia europeia para a seguinte década: a Estratégia Europa 2020, sendo que um dos cinco objetivos principais foi o antes referido “objetivo 20/20/20” em matéria de clima e energia. Pouco antes de aprovar a Estratégia Europa 2020, a UE publicou a evolução das suas emissões de GEE, informando que, globalmente²⁰, a União conseguiu alcançar as metas estabelecidas pelo KP. No entanto, a própria UE reconheceu que a ampla redução das suas emissões ficou a dever-se, em parte, à menor atividade económica derivada da crise, bem como à diminuição do preço do gás, porquanto substituto doutros combustíveis mais contaminantes e caros.

¹⁷ Há pelo menos duas grandes visões: a do grupo Visegrad, liderada pela Polónia, e a do grupo Crescimento Verde, liderada especialmente pela Alemanha, Dinamarca e França.

¹⁸ Embora o “*carbon leakage*” tenha sido estudado em diferentes trabalhos, ainda não foi possível demonstrar uma relação clara de causa e efeito, uma vez que o fenómeno da deslocalização depende de vários fatores, como a incidência de direitos de emissão na estrutura de custos ou a capacidade que o setor tem para transferir esses custos para outros setores ou para os próprios consumidores.

¹⁹ Decisão da Comissão 2010/2/UE, de 24 de dezembro de 2009, que determina, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, uma lista dos setores e subsectores considerados expostos a risco significativo.

²⁰ Refere-se “globalmente” porque nem todos os Estados-membros conseguiram cumprir os seus objetivos específicos.

Para além do objetivo 20/20/20, a Comissão considerava que a UE devia preparar-se para reduzir as suas emissões de GEE em 40% para 2030 e em 80% para 2050 (relativamente a 1990). Porém, mais uma vez, a crise financeira da zona euro obstaculizou o desenvolvimento daquela proposta, ocasionando também uma certa passividade na COP de 2011. Durante a mesma, junto da UE, a China destacou-se na defesa de um segundo período de vigência para o KP. Paradoxalmente, este país, ainda que excluído do Anexo I do KP, era já o responsável pela maior parcela de GEE emitidos a nível planetário, e, juntamente a outras economias emergentes industrializadas (como o Brasil e a Índia), continuava livre de obrigações de redução de emissões de GEE. Porém, a China apresentou o seu objetivo de redução de entre 40% e 45% das suas emissões de CO² por unidade do PIB para 2020, mas com referência a dados de 2005 (e não de 1990 como a UE). Também o Brasil apoiava a proposta, tratando de agrupar à volta da mesma os países em desenvolvimento.

Em clara oposição a esta ideia, mais uma vez, os EUA – agora, o segundo maior emissor de GEE – recusavam-se tanto a assinar o KP, como a aprovar um segundo período de vigência do mesmo. O Governo norte-americano preferia os compromissos voluntários e um novo acordo global para substituir o KP, mas recusava iniciar negociações antes de 2015, exigindo, aliás, que o novo acordo a assinar fosse também vinculativo para os países em desenvolvimento, especialmente para os “emergentes”.

Os resultados da COP 17, realizada em 2011 (Durban) deram início ao processo para elaborar um acordo vinculativo que substituísse o KP, visando limitar o aumento médio da temperatura do planeta a 2 °C. A meta era que o novo acordo fosse concluído em 2015 e vigorasse antes de 2020. Simultaneamente, foi reforçada a ajuda financeira aos países em desenvolvimento mais vulneráveis às alterações climáticas através do Fundo Verde para o Clima. As emendas ao KP foram aprovadas na COP 18, por isso conhecidas como as “emendas de Doha”, e estabeleceu-se o segundo período de vigência do KP (ou KP II ou “pós-Quioto”) entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de janeiro de 2020. Após a retirada do KP II de países como o Japão, o Canadá ou a Rússia, apenas estavam obrigados a cumprir o segundo período de vigência, junto da UE: Austrália, Noruega, Islândia, Suíça, Cazaquistão, Liechtenstein e Mónaco. Uma vez que,

no total, estes países apenas somam 15% das emissões mundiais de GEE, o KP II nunca chegou a entrar em vigor²¹. Além disso, em Doha, colocou-se em evidência que, quinze anos após a assinatura do KP, não só não foram alcançados os seus objetivos (reduzir em 5,2% os GEE), senão que as emissões aumentaram 16,2%.

Previamente, na Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável ("Rio+20"), realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012, poucos foram os avanços, visto que não se adotou qualquer decisão vinculativa sobre as duas questões-chave: a economia verde e a reforma institucional da governança internacional em matéria de ambiente, proposta pela UE e vários países africanos²². No entanto, conseguiu-se reforçar a ideia de que era necessária uma atuação multilateral para combater as alterações climáticas, ficando assim em evidência a pouca fé depositada no KP II, bem como o consenso sobre a necessidade de aprovar, em 2015, um novo acordo vinculativo, substituindo o mesmo. Assim, pode-se afirmar que em Doha deu-se um passo à frente no caminho que conduz a Paris.

Quase um ano mais tarde, em novembro de 2013, a UE aprovou o VII Programa de Ação em matéria de Ambiente (VII PMA), em vigor de 2014 a 2020, estabelecendo nove objetivos prioritários, vários deles sobre ação climática²³ – tendência esta que, aliás, já vinha sendo observada nos dois PMA anteriores (o V e o VI). Mas foi com o VII PMA, que a UE optou por adotar diferentes instrumentos específicos no âmbito climático, fortemente ligados com a política energética. De modo que, em janeiro de 2014, a Comissão especificava já a sua proposta sobre um novo marco para as políticas de clima e energia para 2030, apresentando as metas atingidas no objetivo 20/20/20 – dados estes muito positivos²⁴. Neste contexto, foi aprovado pelo Conselho Europeu, o

²¹ De acordo com os artigos 20.º e 21.º, a emenda de Doha só entraria em vigor com a ratificação de 144 Estados signatários, sendo que, à data de hoje, este requisito está ainda longe de ser cumprido.

²² Converter o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) numa organização internacional, que foi rejeitada frontalmente por países como os EUA, a China ou o Canadá.

²³ A transformação da UE numa economia hipocarbónica e eficiente na utilização de recursos, que exige, em primeiro lugar e acima de tudo, a aplicação de medidas para alcançar o objetivo "20/20/20"; garantir investimentos para a política climática e ambiental; intensificar a integração ambiental em outras políticas, como agricultura, pesca, transportes e, especialmente, energia, que terão um efeito direto no combate às alterações climáticas, reduzindo as emissões poluentes; e reforçar a eficácia da União na abordagem dos desafios ambientais e climáticos a nível internacional.

²⁴ Exemplos disso: em relação a 1990, em 2012 as emissões de GEE foram reduzidas em 18% e previa-se uma redução de 24% em 2020 e 32% em 2030; a quota das energias renováveis aumentou para 13% em

“Quadro de ação em matéria de clima e energia 2030²⁵” em outubro de 2014, adotando o novo pacote de objetivos 40/27/27 para 2030: 40% de redução dos GEE, 27% do consumo com base em energias renováveis e 27% de melhoria na eficiência energética. Já em 2015, a UE avança com a estratégia para a União da Energia, a partir da proposta apresentada pela Comissão, visando uma energia segura, sustentável, competitiva e acessível, que tem como finalidade um sistema energético europeu integrado. Isto é, um sistema em que a energia circule livremente através das fronteiras com uma regulação eficaz dos mercados energéticos a nível da União, porquanto economia sustentável, hipocarbónica e que luta contra o aquecimento do planeta. Consequentemente, na COP de Lima (2014), os compromissos de redução de emissões de GEE da UE quase que duplicarão em 2030 (40% em relação a 1990), e de 80% a 95% em 2050.

Assim, a UE mantinha um papel relevante na luta contra as alterações climáticas, baseando-se em três pilares: primeiro, a política climática, como elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável, transformou-se num objetivo do processo de integração europeia; segundo, a ligação da segurança energética com o desenvolvimento sustentável, reforçando a relevância da agenda climática; terceiro, a importância concedida pela União ao multilateralismo para lograr resultados eficazes na luta contra as alterações climáticas. Este último pilar é o mais importante do ponto de vista da “diplomacia climática” porque significa o progressivo abandono da “liderança paternalista” para uma “liderança triangular” ou partilhada com os grandes poluidores: os EUA e a China.

Junto com esta mudança de liderança, outros elementos externos funcionaram a favor da União para que, em finais de 2015, fosse possível assinar o Acordo de Paris:

2012, proporcionalmente ao consumo final de energia, prevendo-se que aumente para 21% em 2020 e 34% em 2030; aproximadamente 44% da eletricidade na UE provinha de fontes renováveis (excluindo a energia hidroelétrica) até ao final de 2012; e a intensidade energética da economia da UE diminuiu 24% entre 1995 e 2011, enquanto a intensidade do carbono diminuiu 28%.

²⁵ Foram definidos como objetivos vinculativos, a redução das emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40% até 2030, em relação aos valores de 1990, e que a quota das energias renováveis no consumo total de energia da UE até 2030 seja de pelo menos 27%, sendo que os Estados-membros podem fixar objetivos nacionais mais ambiciosos. É, ainda, definida uma meta indicativa para melhorar a eficiência energética em pelo menos 27% até 2030, que será revista antes de 2020, para o seu possível aumento para 30% - os Estados-membros também podem estabelecer objetivos nacionais mais elevados.

por um lado, Obama, já a finalizar o seu segundo mandato, estava especialmente interessado em deixar um legado ambiental pela sua Administração e, concomitantemente, a delegação americana especialmente disponível para negociar; por outro lado, e à diferença de Copenhaga, o país anfitrião era uma potência diplomática, em que a presidência francesa atuou em muitos casos por sua iniciativa de forma separada da delegação europeia, assumindo muitos esforços negociadores por conta própria e colmatando lacunas; finalmente, a China, inflexível em Copenhaga, estava imersa num processo de transformação económica para um modelo de crescimento mais sustentável.

3.4. A TERCEIRA ETAPA (DESDE 2016 ATÉ HOJE)

Neste caldo de cultura teve lugar a COP 21, em que os 195 países participantes aprovaram o Acordo de Paris, um instrumento juridicamente vinculativo e universal, onde as Partes se comprometem a reduzir as emissões de GEE, por forma a impedir que o aquecimento global anual do planeta supere os 2 °C, relativamente aos níveis pré-industriais, bem como a realizar esforços para, se possível, limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C. De acordo com o previsto no seu artigo 21.º (1), para entrar em vigor, o AP necessitava ser ratificado por mais de 55 países, que no total somassem mais do que 55% das emissões de GEE, o que aconteceu a 4 de novembro de 2016 – um ano após a sua assinatura. Isto é, num prazo espetacularmente rápido se comparado com o KP – que demorou quase oito anos a entrar em vigor.

Também face ao KP, em virtude do qual apenas os países desenvolvidos estavam obrigados a reduzir as emissões de GEE, no AP todas as Partes devem apresentar planos de redução. No entanto, cada Parte estabelece voluntariamente o seu compromisso específico de redução das suas emissões para atingir o objetivo global do AP, sem que este preveja qualquer sanção para quem incumpra ou possa exigir um objetivo particular mais rigoroso daquele que, voluntariamente, cada Estado assumiu – são as denominadas *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) do artigo 4.º (2) do AP.

De referir, também, que os planos de redução de emissões serão aplicados a partir de 2020 – uma vez que, até então, se respeitará o disposto no KP II –, e o cumprimento (ou não) dos objetivos específicos de redução serão avaliados em 2025, sendo que a cada cinco anos deverão ser apresentados e implementados novos planos de redução de emissões.

Por último, no que toca ao financiamento, o AP prevê que em 2020 deverá estar criado um fundo de, pelo menos, 100 mil milhões de dólares, financiado principalmente pelos países desenvolvidos. Relativamente a este último elemento, de acordo com Justo Corti (2017, p. 184), os Estados-membros da UE comprometeram-se a contribuir com 50% do referido Fundo, transformando o mesmo numa realidade palpável e ganhando o apoio de um número significativo de países potencialmente beneficiários. A flexibilidade europeia chegou, inclusive, a aceitar uma fórmula jurídica que permitisse aos EUA assinar sem necessitar a ratificação do Senado – já previamente referimos as consequências que a votação desta Câmara Alta norte-americana tem tido em matéria de alterações climáticas.

A rápida entrada em vigor do Acordo de Paris parecia significar que, finalmente, a Comunidade Internacional estava ciente de que, perante o fenómeno cada vez mais palpável das alterações climáticas, era necessário atuar com urgência. Porém, sabe-se já que os acordos voluntários de redução de GEE (as INDCs do Art. 4.º (2) do AP) são insuficientes para afrontar as alterações climáticas. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente já assinalou que é necessário cortar um 25% adicional às INDCs. Caso contrário, o aquecimento global no final do século poderia estar entre 2,9 °C e 3,4 °C, sendo que a meta do AP são 2 °C.

Os resultados do AP viram-se ensombrados por dois fatores: primeiro, a denúncia dos EUA do Acordo, acompanhada da atitude de “negacionismo” da atual Administração Trump, relativamente ao fenómeno das alterações climáticas; segundo, as dúvidas que existem, mesmo a nível doutrinal, sobre a capacidade das INDCs, instrumentos não vinculativos, para alcançar os objetivos do AP.

Em Marraquexe (COP 22, CMP 12, CMA 1) teve lugar a primeira reunião dos membros do AP, dando-se continuidade à Agenda de Ação Climática Global iniciada

em Paris para fomentar ações de cooperação entre governos, cidades, empresas, investidores e cidadãos, com o objetivo de travar rapidamente as emissões e ajudar os países mais vulneráveis a adaptar-se aos impactos climáticos e a usar energia renovável. Também os Governos sub-estatais, os *"Under2 Coalition"*, comprometeram-se a reduzir as suas emissões em 80% até 2020, anunciando que reúnem um total de 165 membros – com um PIB de aproximadamente 26 mil milhões de dólares, um terço da economia mundial e cerca de mil milhões de pessoas da América do Norte²⁶, Europa, América Latina, África e Ásia. Também foi publicado o documento "Visão de Marraquexe" por parte do denominado "Fórum de Vulnerabilidade Climática" – grupo de 40 Estados especialmente vulneráveis –, que anunciou a sua pretensão de limitar o aumento da temperatura média do planeta a menos de 1,5 °C e conseguir que 100% da energia seja renovável entre 2030 e 2050.

A última Conferência realizada antes da publicação deste artigo foi a de 2017, a COP 23 (Bona), que tinha como objetivo estabelecer o "livro de regras" para a implementação do AP, mas que, no entanto, não chegou a ser aprovado. Tal como em Marraquexe, houve muitas iniciativas, como a "Aliança Global para a saída do Carvão", (proposta pelo Reino Unido e pelo Canadá) e outras de âmbito regional e da sociedade civil, que colocaram em evidência uma inquietude social geral, bem como a necessidade premente de ação e de compromissos reais por parte dos membros do AP, que continuam a ser os Estados.

Mas a verdade é que em Bona a situação do planeta piorou. Um exemplo: ao contrário de uma estabilização ou decréscimo das emissões de CO² para a atmosfera, registou-se um aumento de 2%. A curva de Keeling – gráfico que mostra a concentração de dióxido de carbono na atmosfera – está imparável, sendo que, em 2016, bateu um novo recorde e, em 2017, a Terra viveu o terceiro ano mais quente desde que há registo: as regiões geladas do nosso planeta estão a derreter, o nível dos oceanos está a subir e os fenómenos extremos são cada vez mais frequentes – o número de secas, incêndios florestais, cheias e furacões registados anualmente duplicou desde 1990.

²⁶ Vide Campins (2010). Sobre os Estados Unidos e as alterações climáticas, *vide* também Obama (2007) e Roessing Nieto (2014).

Isto significa que, tomando como ponto de partida 1992, ano em que foi aprovada a CQNUAC, perdemos 25 anos na luta contra as alterações climáticas, entre as negociações sobre os instrumentos adequados para parar o aquecimento do planeta e a falta de implementação dos mesmos, quer sob o pretexto esfarrapado do “negacionismo” científico do fenómeno em si, quer pelo medo declarado à perda de competitividade no mercado global, o “*carbon leakage*”. Em qualquer dos casos, puro cálculo económico. O cálculo económico que caracteriza a conduta dos *free rider* na teoria da ação coletiva abordada na introdução deste artigo.

4. CONCLUSÕES

Na COP de Paris, o Presidente Obama declarou que o Acordo era “*best chance we have to save de planet*” e, de modo geral, viveu-se, entre todas as Partes que assinaram o AP, um momento de otimismo sobre o futuro do planeta, que fez esquecer o fracasso de Copenhaga. Por primeira vez, a UE deixou de ser um “*free rider* ao inverso” porque abandonou o paternalismo de uma liderança baseada em pregar com o exemplo e conseguiu fazer de mediador entre as duas “potências poluidoras”, os EUA e a China, e trazê-las consigo para a luta coletiva contra as alterações climáticas. Mas também os EUA (o grande “*free rider*”) ganharam a sua batalha de trazer os pequenos e meios “*free riders*” a lutar contra o aquecimento global, acabando com a fratura criada pelo KP entre os “Países do Norte e os Países do Sul”. Ao contrário de Quioto, não existe em Paris um Anexo I que exclua qualquer país, senão que todos, voluntariamente, assumam compromissos específicos para reduzir as suas emissões de GEE até 2020. São já 196 os membros do AP que submeteram o correspondente compromisso nacional, representando mais de 97% das emissões globais. Logo, é possível parar o relógio do termómetro terrestre que teima em aquecer o planeta.

Todavia, os tempos de grande incerteza e complexas mudanças que vivemos vieram logo ensombrar o Acordo alcançado em Paris: primeiro, a denúncia do mesmo pelos EUA da Administração Trump, numa espécie de *remake* do velho “negacionismo das alterações climáticas” já utilizado pela Administração Bush – uma espécie *dejá vu*

climático; segundo, os sinais de alerta por parte da doutrina que critica a ambiguidade substancial do AP e a ausência de mecanismos de responsabilização *versus* sanção para dissuadir e/ou penalizar as condutas de incumprimento.

Mas, perante estas duas dúvidas fundamentadas, podemos contra-argumentar com os dois factos do “otimismo realista de Paris”. Um, que o “*Brexit* dos EUA”, de acordo com o procedimento de denúncia previsto no AP, só se pode concretizar em 2020, sendo que nos “tempos de grande incerteza e complexas mudanças” acima mencionados é difícil prever o que irá acontecer daqui a um par de anos. Dois, que uma das grandes novidades de Paris foi a rutura com a exclusividade “estado-cêntrica”. Conquanto esta tendência vinha de atrás, ficou claro em Paris que, mesmo que os EUA abandonem o Acordo, a Coligação de Estados federados norte-americanos, cidades e representantes da sociedade civil, que continuam comprometidos com o cumprimento do AP, irão apresentar o relatório da INDCs do Art. 4.º (2) do AP, caso o Departamento de Estado norte-americano não o faça.

Isto é, podemos chegar a 2020 e ter uma espécie de “Acordo de Paris a várias velocidades”, em que cada qual, voluntariamente, cumpre aquilo que foi possível neste primeiro período de cinco anos, estando a UE, como sempre, no pelotão da frente da redução de emissões do GEE e na condução de uma “revolução energética” imparável, que promete ser a característica mais marcante do século XXI. Esta União poderá não ser uma potência económica e militar no sentido do *hard power*, que se predica doutros – e estamos claramente a pensar nos EUA e na China –, mas conseguiu em Paris colocar um ponto final à história do “*free rider* ao inverso”, que lhe valeu o isolacionismo em Quioto e a indiferença em Copenhaga. A UE está amplamente acompanhada nesta luta coletiva contra umas alterações climáticas cada vez mais palpáveis e que já não são indiferentes a ninguém, nem sequer aos “negacionistas”. Neste sentido, sim, podemos dizer que a União está a exportar um modelo de comportamento mais amigo do ambiente e é, sim, uma potência em matéria de tecnologia verde e legislação ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, E., 1993. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Vol. I. Madrid: Cuadernos de Estudios Europeus Cívitas.
- ANTUNES, T., 2006a. Agilizar ou mercantilizar? O recurso a instrumentos de mercado pela Administração Pública – implicações e consequências. In: AA. VV., 2006. *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Vol. III. Coimbra Editora.
- _____, 2006b. *O Comércio de Emissões Poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: AAFDL.
- BUENO, M. P., 2017. El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Relaciones Internacionales*, (33), pp. 75-95.
- CAMPINS ERITJA, M., 1992. La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130 S del TCEE modificado por el TUE. *Revista de Instituciones Europeas*, 19(3), pp. 905-932.
- _____, 2010. Las entidades sub-nacionales en Norteamérica y la lucha contra el cambio climático: desarrollo normativo y vinculación de sistemas de comercio de derechos de emisión. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1(2), pp. 1-48.
- CHASEK, P., 2007. US policy in the UN environmental arena: powerful laggard or constructive leader? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7(4), pp. 363-387.
- CORTI VARELA, J., 2017. Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en matéria de lucha contra el cambio climático. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (57), pp. 193-215.
- DECISÃO 406/2009/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020.

DECISÃO 2010/2/UE DA COMISSÃO, de 24 de dezembro de 2009, que estabelece, nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, uma lista dos sectores e subsectores considerados expostos a um risco significativo de fuga de carbono.

DIRETIVA 2009/29/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

DIRETIVA 2009/31/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a Diretiva 85/337/CEE do Conselho, as Diretivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.

FAJARDO DEL CASTILLO, T., 2018. El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos. *REDI*, 7, pp. 23-51.

KELEMEN, D. e VOGEL, D., 2010. Trading places: the role of the United States and the European Union in international environmental politics. *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 427-456.

PLAZA MARTÍN, C., 2005. *Derecho ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. *Apud* LOZANO CUTANDA, B., 2007. Eclósión y crisis del Derecho Ambiental. *RAP*, (74), pp. 367-394; e LOZANO CUTANDA, B., 2016. Derecho Ambiental: algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo. *RAP*, (200).

MOTA DE CAMPOS, J., 1995. *Direito Comunitário*. Vol. I, 7ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 580-1 e 601.

OLSON, M., 1965. *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

OBAMA, B., 2007. Estados Unidos, renovar el liderazgo. *Política Exterior*, 21(118), pp. 59-74.

OST, F., 1995. *A natureza à margem da lei. A ecologia a prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.

REGULAMENTO (CE) n.º 443/2009 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, que define normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO² dos veículos ligeiros.

ROESSING NIETO, E., 2014. California y la dimensión internacional de políticas subestatales para el cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 6(2), pp. 1-26.

SALINAS, S., 2018. El acuerdo de Paris de diciembre de 2015: la substitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional. *REDI*, 7, pp. 53-76.

SERENO, A., 2013. La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas. *Revista Jurídica Aranzadi de Derecho Ambiental*, (24), pp. 129-170.

TORRE-SCHAUB, M., 2012. L’apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique. *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, (555), pp. 84-92.

WILKINSON, D., 1992. Maastricht and the Environment: the implications for the EC’s Environment Policy of The Treaty on European Union. *Journal of Environmental Law*, 4(2), pp. 221-239.

WURZEL, R., LIEFFERINK, D. e CONNELLY, J., 2017. Introduction. European Union climate leadership, pp. 1-17. In: Wurzel, R., Connelly, J. e Liefferink, D., ed., 2017. *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?* Abingdon: Routledge.

ANEXO

Quadro 1 – Quadro-síntese do combate às alterações climáticas do Rio (1992) a Paris (2015), até aos nossos dias. Elaboração própria.

ONU					UE	
1992	Rio	CQNUAC				EUA (Clinton)
1995		COP 1: Berlim				
1996		COP 2: Genebra				
1997		COP 3: Quioto (aprovação PK)			Assinatura do PK	
1998		COP 4: Buenos Aires			Preparação do Livro verde sobre o CELE	EUA (Bush)
1999		COP 5: Bona			<i>Burden sharing agreement</i>	
2000		COP 6: Haia			Programa europeu para as alterações climáticas (ECCP)	
2001		COP 7: Bona			Preparação Diretiva CELE	
2002	Rio + 10 (Joansbur.)	COP 8: Marraquexe			Ratificação PK/Aprovação da 1.ª fase PK	EUA (Obama)
2003		COP 9: Milão			Diretiva CELE 2003/87/CE	
2004		COP 10: Buenos Aires				
2005		COP 11: Montreal PK em vigor	CMP 1			
2006		COP 12: Nairobi	CMP 2		Preparação "Pacote Clima-Energia"	EUA (Trump) China
2007		COP 13: Bali (negociações para substituir PK)	CMP 3		Apresentação "Estratégia 20/20/20"	
2008		COP 14:	CMP 4		Início da crise financeira	
2009		COP 15: Copenhaga	CMP 5		Diretiva revisão CELE 2009/29/CE e outra legislação relacionada	
2010		COP 16: Cancún	CMP 6		Efeitos da crise na "zona euro"	EUA (Trump) China
2011		COP 17: Durban (fundo verde ACs)	CMP 7			
2012	Rio + 20	COP 18: Doha (emenda PK)	CMP 8			
2013		COP 19: Varsóvia	CMP 9		Decisão 1386/2013 - Programa Ambiente 2013-2020	
2014		COP 20: Lima	CMP10			EUA (Trump) China
2015		COP 21: Paris AP	CMP11			
2016		COP 22: Marraquexe	CMP12	CMA 1		
2017		COP 23: Bona	CMP13	CMA 2		
2018					Nova Política Clima e Energia 2030	

(*) Ficaram de fora do Pós-Quito (também conhecido como Quioto II) países tão importantes, como o Canadá, o Japão, a Nova Zelândia e a Rússia.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA EUROPEIA: PACOTES 2020 E 2030 E O ACORDO DE PARIS

ANGÉLICA SARAIVA SZUCKO¹

RESUMO

Este artigo tem o intuito de analisar a estratégia da União Europeia para a governança do clima, a partir de um *framework* que identifica a visão, as formas de interação social e os mecanismos de institucionalização do bloco na temática. Considerando sua atuação tanto regional, por meio dos Pacotes 2020 e 2030, quanto internacional, mediante a diplomacia climática na negociação do Acordo de Paris, demonstra-se que a União Europeia tem exercido um papel fundamental de liderança na governança do clima.

Palavras-chave: Governança Climática, União Europeia, Pacote Clima e Energia 2020, Pacote Clima e Energia 2030, Acordo de Paris.

ABSTRACT

European Climate Governance: 2020 and 2030 Packages and the Paris Agreement. This paper aims to analyze the European Union's strategy for climate governance based on a framework that identifies the vision, the forms of social interaction and the institutionalization mechanisms of the bloc on the theme. Considering its performance in the regional level, through the 2020 and 2030 Packages, as well as in the international level, through climate diplomacy in the Paris Agreement negotiation, we demonstrate that the European Union has been playing a key leadership role in climate governance.

Keywords: Climate Governance, European Union, 2020 Climate & Energy Package, 2030 Climate & Energy Package, Paris Agreement.

Histórico do artigo: recebido em 22-02-2018; recebido após revisão em 27-04-2018; aprovado em 28-04-2018; publicado em 08-05-2018.

¹ Professora na Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutoranda na Universidade de Brasília (UnB). Brasil. E-mail: angelicaszucko@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Devido ao expressivo impacto da ação humana no planeta Terra e no funcionamento de seus ecossistemas, grande parte da comunidade científica, entende que estaríamos vivenciando a passagem do Holoceno para o Antropoceno, conceito originalmente cunhado pelo químico vencedor do prêmio Nobel, Paul Crutzen, e pelo biólogo Eugene Stoermer. Considerando a intensidade da ação humana, os cientistas definiram nove fronteiras planetárias: mudanças climáticas; fluxos biogeoquímicos (ciclos do fósforo e do nitrogênio); perda de biodiversidade; acidificação dos oceanos; destruição do ozônio estratosférico; utilização da água doce; mudança do sistema terrestre, por exemplo, pelo desmatamento; poluição química; e carga atmosférica de aerossóis (Rockström et al., 2009). Essas fronteiras planetárias representam os grandes desafios atuais em relação ao meio ambiente.

No que se refere às mudanças climáticas, desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, quando a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês) foi aberta à assinatura, há uma grande preocupação internacional com as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e sua interferência no sistema climático do planeta. Nesse sentido, concluiu-se que os países deveriam assumir compromissos e obrigações para a redução das emissões, o que ocorreu, em 1997, quando foi assinado o Protocolo de Quioto, o qual entrou em vigor apenas em 2005, após atender a condição de 55 ratificações de países que representassem pelo menos 55% das emissões de GEE (Giddens, 2009). Apesar da assunção de compromissos e obrigações, o período de verificação das metas expirou em 2012, sem grandes avanços.

Naquela época, já estava em curso uma iniciativa para a negociação de um novo acordo sobre mudança do clima, que culminou com a assinatura do Acordo de Paris, em 2015, durante a realização da 21.ª Conferência das Partes (COP) da UNFCCC. O Acordo de Paris foi considerado um momento decisivo no qual os países signatários se comprometeram a definir suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) para a redução das emissões de GEE. Ademais, foi reiterada a necessidade de

financiamento, por meio do Fundo Verde do Clima, criado em 2010, de medidas que auxiliem os países em desenvolvimento, tanto na mitigação das alterações climáticas, como na adaptação aos seus efeitos.

Uma das possíveis estratégias de combate à mudança do clima relaciona-se diretamente com a política energética, pois a transição para energias renováveis significa, em grande medida, a diminuição da emissão de gases de efeito estufa. Segundo Navrova Dubash (2016, p. 315), “enquanto as alterações climáticas não é apenas sobre a energia, é inevitavelmente assim; para enfrentar as alterações climáticas é necessária energia transformadora”. Nesse sentido, as iniciativas europeias, a exemplo dos Pacotes Clima e Energia 2020 e 2030, incluem objetivos, tanto de redução dos GEE, quanto de modificação da matriz energética, com ampliação do percentual de energias renováveis, e de aumento da eficiência energética. Em síntese, entende-se que, para lidar com a mudança climática, é preciso transformar a produção e o consumo de energia.

Considerando os programas da União Europeia (UE) na área de energia e de mudanças climáticas, bem como o papel do bloco na elaboração do Acordo de Paris, este artigo tem o objetivo de analisar a estratégia europeia de governança do clima. A pergunta que norteia esta pesquisa é: como os Pacotes 2020 e 2030 da União Europeia se relacionam com sua proposta de governança climática? Com o intuito de elucidar esse questionamento, o texto será dividido em quatro partes. As três primeiras partes fundamentam-se no *framework* proposto no livro “Environmental Governance in Latin America” pelos autores Fábio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud, que pode ser categorizado da seguinte forma: visão, interação social e institucionalização. Desta forma, primeiramente, apresentam-se os objetivos gerais da política climática europeia presentes em seus documentos oficiais (“visão”). Em segundo lugar, são indicados os principais mecanismos pelos quais os mais diversos atores interagem na formulação dessas políticas (“interação social”). E, em terceiro lugar, exemplifica-se, a partir dos Pacotes 2020 e 2030, as formas de institucionalização da política climática europeia (“institucionalização”). A partir desse *framework*, que permite uma análise mais concreta dos propósitos, dos atores e dos instrumentos da atuação da União Europeia no que se

refere às alterações climáticas, é possível traçar alguns comentários sobre o modelo de governança climática europeia. A quarta parte do artigo discute os desafios dessa governança climática em termos regionais e internacionais. No final, conclui-se que a União Europeia tem exercido uma posição fundamental de liderança em termos de governança do clima.

2. VISÃO: OS OBJETIVOS DA POLÍTICA CLIMÁTICA EUROPEIA

A União Europeia sempre assumiu um papel de vanguarda em relação ao tema das mudanças climáticas e teve uma atuação imprescindível na elaboração do Acordo de Paris. O documento do Conselho Europeu de preparação para COP23, que foi realizada em novembro de 2017, reafirma esse compromisso:

“A UE continuará a liderar os esforços globais de combate às alterações climáticas e continua empenhada em continuar a cooperar com todas as Partes na Implementação do Acordo de Paris, para reforçar as parcerias existentes e procurar novas alianças com os nossos parceiros internacionais e trabalhar em conjunto com diversos intervenientes, que têm manifestado o seu apoio ao Acordo de Paris e que estão a tomar medidas climáticas ambiciosas [...]” (Conselho da União Europeia, 2017).

Para liderar os esforços da União Europeia no combate à mudança do clima nos níveis europeu e internacional, foi criada, em 2010, no âmbito da Comissão Europeia, a Direção-Geral da Ação Climática (DG CLIMA), que tem por objetivos: a formulação e a aplicação de políticas e estratégias eficientes na área climática; a liderança em negociações internacionais sobre o tema; o monitoramento das emissões nacionais dos países membros da União Europeia; o controlo do regime de comércio de licenças de emissão (RCLE-EU); e a promoção de novas tecnologias hipocarbônicas e meios de adaptação (Comissão Europeia, 2017). De modo geral, a União Europeia compreende que as alterações climáticas representam um grande desafio para a humanidade e, mediante a atuação regional via, por exemplo, os Pacotes 2020 e 2030, e internacional,

como a diplomacia climática na COP21, o bloco comunitário tem-se empenhado “em tornar a Europa a região do mundo mais respeitadora do clima”, segundo Jos Delbeke, diretor-geral da Ação Climática (Comissão Europeia, 2017).

A mudança do clima reflete uma dinâmica de ação coletiva, uma vez que se trata de um problema de extensão planetária, para cujo combate se faz necessária a cooperação entre os mais diversos atores que objetivam alcançar um benefício comum e compartilhado. Nesse sentido, a União Europeia procura enfatizar, em seus documentos oficiais, a imprescindibilidade da participação e da contribuição de todos os países para fortalecer a resposta global à ameaça das alterações climáticas, bem como para alcançar as metas de longo prazo do Acordo de Paris. Durante as negociações sobre o Acordo do Clima, por exemplo, a União Europeia exerceu um papel primordial ao estabelecer metas ambiciosas para o bloco, vinculadas ao seu Pacote 2030, e incentivar os demais países a adotarem postura semelhante.

Outro exemplo da atuação pioneira da União Europeia nesta temática foi a formação do Green Diplomacy Network, em 2003, um mecanismo com o intuito de promover o posicionamento do bloco comunitário sobre questões ambientais, mediante campanhas de divulgação e consultas informais, bem como de reunir informações de países terceiros em relação às políticas ambientais, de modo a fornecer dados adicionais aos negociadores europeus (Ujvari, 2016). Destarte, a rede constituiu-se em um instrumento fundamental da União Europeia na elaboração de propostas convergentes e viáveis para as Conferências das Partes e concentrou-se nos países do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), que normalmente divergem em relação a certos pleitos europeus e adotam um discurso conjunto nas negociações climáticas, especialmente no que tange às responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

O *Green Diplomacy Network* favorece, ainda, o compartilhamento de práticas e de experiências entre diferentes países, facilitando a atuação conjunta em projetos específicos. Esse tipo de instrumento de coordenação evidencia a atuação da União Europeia para além de suas fronteiras e uma preocupação mais abrangente no que se refere à governança climática. O combate às alterações climáticas tem-se tornado uma

das principais bandeiras defendidas pela União Europeia, juntamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, os quais passaram a ser incluídos nos acordos firmados entre o bloco e outros países. Novamente, o texto preparatório do Conselho Europeu para COP 23 ressalta também esse objetivo da diplomacia climática:

“[...] [A] ação climática ambiciosa é uma prioridade estratégica nos diálogos diplomáticos da UE e dos seus Estados-Membros para reforçar a cooperação e a ação conjunta concreta com os países parceiros, em consonância com o Plano de Ação de Diplomacia Climática de 2016 e com as conclusões do Conselho de março de 2017 sobre a diplomacia da UE no domínio do clima e da energia” (Conselho da União Europeia, 2017).

O posicionamento da União Europeia tanto na definição de seus programas regionais quanto nas negociações internacionais indica uma alta apreensão com os efeitos das mudanças climáticas e, especialmente, com as implicações para o setor energético. Em fevereiro de 2015, a Comissão Europeia resumiu os objetivos da política climática e energética em cinco dimensões: 1) segurança energética; 2) mercado integrado de energia; 3) eficiência energética; 4) descarbonização da economia; e 5) pesquisa, inovação e competitividade (Sartor, Colimbier and Spencer, 2015). Esses objetivos podem ser subdivididos em indicadores que facilitam a implementação de ações concretas, bem como a mensuração dos avanços alcançados. Em suma, a proposta europeia consiste, basicamente, em uma transição gradual para uma economia de baixo carbono e para a redução do impacto ambiental, aliada à promoção dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Com base nesses pressupostos, a União Europeia define sua estratégia de governança do clima com o intuito de servir de exemplo aos demais países no âmbito global.

3. INTERAÇÃO SOCIAL: A GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Em relação à governança climática europeia, é preciso compreender também quais são os atores que estão envolvidos no processo de elaboração das políticas nesta área e como ocorre a interação entre eles. Dentre as teorias de integração, a governança multinível é a que detém maior capacidade explicativa para as inúmeras negociações que ocorrem na formulação das políticas europeias. Segundo Hooghe and Marks (2001, p. 27), “a governança multinível não confronta diretamente a soberania dos estados. Em vez de serem explicitamente desafiados, os estados da União Europeia estão a fundir-se numa política multinível pelos seus líderes e as ações de numerosos atores subnacionais e supranacionais”. Em consonância, Gary Marks (1993, p. 401-402) define a governança multinível como “[um] processo centrífugo no qual a tomada de decisão é retirada dos Estados-Membros em duas direções, a saber, os níveis subnacional e supranacional”.

Dessa forma, os mecanismos de governança multinível vão além da interação intergovernamental expressa, por exemplo, no Conselho Europeu, no qual cada Estado-Membro está representado individualmente, e incluem a perspectiva supranacional da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, bem como as interações sub e transnacionais entre os mais diversos atores, como os grupos de pressão. Arthur Rocco (2017) discute especificamente a negociação do Pacote 2020 na esfera comunitária evidenciando a interação entre as instituições europeias e outros atores subnacionais.

Rocco (2017) destaca que o Livro Branco sobre Governança Europeia, publicado em 2001, propôs uma mudança para uma abordagem mais *bottom-up*, incorporando um diálogo constante entre os governos locais, regionais e a sociedade civil, em detrimento de um processo *top-down*, conduzido primordialmente pelos Estados-Membros dentro dos organismos europeus. Segundo o autor, “a análise da proposta do Livro Branco revela que o objetivo central da Comissão é utilizar atores regionais e locais como instituições intermediárias em relação a outros atores que podem aproximar a sociedade civil da UE” (Rocco, 2017, p. 25). O Pacote 2020 é um dos exemplos da aplicação dessa proposta, e o mesmo autor esclarece, no referido

trabalho, a interferência de cada um desses atores e o processo de negociação entre os mesmos.

Ademais, no que se refere à negociação, é preciso considerar que cada um dos atores detém recursos relevantes, como informação, conhecimento específico, poder político, capacidade de mobilização, prestígio, entre outros, que são essenciais para a negociação e a elaboração das políticas comunitárias. Arthur Rocco (2017) evidencia, por exemplo, a expansão da instalação de escritórios de grupos de interesse e de representações regionais e municipais na cidade de Bruxelas, com o intuito de influenciar a formulação das políticas europeias.

Em síntese, o processo decisório da União Europeia é multifacetado e decorre da interação entre diferentes atores nos mais diversos níveis, e as diferenças entre eles podem decorrer de inúmeros fatores como a polarização em grupos políticos, a função de cada uma das instituições europeias ou, ainda, a própria assimetria entre os Estados-Membros. O processo de constante diálogo, ou “triálogo” – como são denominados os encontros informais entre os membros da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu –, permite aparar as arestas de atrito e buscar convergências e interesses comuns. Esse processo de codecisão entre as instituições europeias requer tempo e paciência. O Pacote 2020, conforme demonstrado no trabalho de Rocco (2017), exigiu anos de negociação antes de ser efetivamente adotado.

De fato, a abordagem da governança multinível é a que melhor se aplica ao estudo do processo decisório europeu, pois procura englobar os diversos mecanismos de interação entre os atores envolvidos na elaboração de uma determinada política e não pressupõe um embate direto com as estratégias intergovernamentais. No caso das negociações dos Pacotes 2020 e 2030, evidencia-se a ativa participação de atores nas mais diferentes esferas: subnacional, representados pelos grupos de pressão; estatal, dentro das reuniões do Conselho Europeu; e supranacional, mediante atuação da Comissão Europeia. Ademais, o Parlamento Europeu exerce uma função intermediária, uma vez que representa os interesses da população do bloco, tanto em termos

regionais, dada a vinculação a um determinado Estado-Membro, quanto transnacionais, simbolizados pelos diferentes grupos parlamentares.

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO: OS PACOTES 2020 E 2030

Entre os mais diversos mecanismos de institucionalização da União Europeia no que se refere às políticas na área de mudança climática, pode-se destacar os Pacotes Clima e Energia 2020 e 2030, ambos coordenados pelo DG-CLIMA. O Pacote 2020, também conhecido como 20-20-20 em função dos objetivos fixados, foi apresentado em 2007 e consiste no estabelecimento de três metas comunitárias para a política climática europeia até o ano de 2020. São elas: 1) a redução de 20% das emissões de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990; 2) a inserção de 20% de fontes renováveis na matriz energética; e 3) o incremento da eficiência energética mediante economia de 20% de energia, tendo 2005 como ano-base (COM(2014) 15 final).

Grande parte da inspiração para o Pacote Energia e Clima 2020 advém da política alemã *Energiewende*, que propunha, tanto uma readequação do setor energético, quanto o combate à mudança do clima mediante o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono não nuclear (Ferreira, 2017). A proposta do *Energiewende* concentrava-se na ideia de independência e de segurança energética alemã, um discurso que foi reapropriado também no nível europeu para a elaboração da política climática do bloco. Os pilares do *Energiewende* correspondem às metas do Pacote 2020 e observa-se, em alguma medida, a transmutação de uma política nacional em europeia.

Os dados compilados pelo Eurostat em relação aos três objetivos do Pacote 2020 indicam que a União Europeia deve cumprir as metas dentro do prazo, tendo em vista que o bloco já se comprometeu com valores mais ambiciosos no Pacote 2030; todavia, evidencia-se a grande disparidade existente entre os países membros. Por um lado, a União Europeia como bloco aproxima-se dos objetivos definidos no Pacote 2020, tendo, em 2014, já alcançado a primeira meta de redução de 20% das emissões dos GEE e aproximando-se do cumprimento dos demais índices (redução de 22,2% das

emissões; 16,7% de fontes renováveis na matriz energética; e 10,7% de economia de energia em 2015), ainda que a meta de eficiência energética não tenha avançado tanto quanto as demais (Eurostat, 2017).

Por outro lado, nem todos os países membros atingiram as metas individualmente, conforme pode ser evidenciado nos gráficos em anexo. De fato, os objetivos nacionais são diferenciados da meta geral comunitária e foram acordados de modo a equilibrar as possibilidades e as capacidades de cada um dos países membros no combate às alterações climáticas. No caso da primeira meta, alguns países como Áustria, Chipre, Espanha, Irlanda e Portugal aumentaram suas emissões de GEE em comparação com os níveis de 1990; todavia, há uma compensação intrabloco com países, por exemplo, que reduziram mais de metade de suas emissões – Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia (Eurostat, 2017). Essas diferenças estão relacionadas com as características peculiares e os modelos de desenvolvimento de cada um dos países.

No que se refere à ampliação do uso de fontes renováveis de energia, foram estabelecidas metas individuais que se correlacionam com a viabilidade nacional de adaptação da matriz energética. Dessa forma, é possível comparar quais países já atingiram ou não os compromissos fixados. Enquanto alguns Estados-Membros têm metas ambiciosas, a exemplo da Suécia (meta de 49% de fontes renováveis, já tendo alcançado, em 2015, 53,9%), outros possuem metas mais singelas, adequadas às suas realidades, como é o caso do Reino Unido, que possui uma matriz altamente intensiva em carbono e para o qual foi estabelecido o compromisso de incluir apenas 15% de fontes renováveis até 2020 (Eurostat, 2017).

Por fim, a terceira meta representa o maior desafio para o bloco regional e depende do investimento na elaboração de mecanismos para ampliar a eficiência energética e para reduzir o consumo de energia. Até 2015, a União Europeia economizou apenas 10,7% de energia em relação a 2005, permanecendo distante dos 20% acordados no Pacote 2020 (Eurostat, 2017). Nesse sentido, o desenvolvimento de tecnologias hipocarbônicas e a transição para uma economia de baixo carbono são objetivos adicionais no combate às alterações climáticas, de modo a facilitar o cumprimento dessa meta.

É interessante notar que as três metas do Pacote 2020 atuam de maneira complementar e que, de modo geral, os países têm desempenhos distintos em cada uma delas. Um dos exemplos é a Estônia que, apesar de ter reduzido mais de 50% das emissões de GEE, aumentou seu consumo de energia em 14,3% em relação ao nível de 2005. Sendo assim, faz-se necessária a ação coletiva com o intuito de atingir conjuntamente as metas estabelecidas mediante a compensação interna ao bloco.

O Pacote 2030, por sua vez, foi elaborado em 2014, antes do fim do pacote anterior, com compromissos ainda mais ambiciosos e com o objetivo de servir de exemplo para as negociações que ocorreram no ano seguinte, na COP21, em Paris. Desse modo, as três novas metas estabelecidas pela União Europeia para serem atingidas até 2030 ampliam o escopo do Pacote 2020 e consistem: 1) na redução de 40% dos GEE em relação aos níveis de 1990; 2) no aumento para, pelo menos, 27% de fontes renováveis na matriz energética europeia; e 3) na melhoria da eficiência energética, com a economia de, no mínimo, 27% de energia, considerando 2005 como ano-base (COM(2014) 15 final).

Enquanto o Pacote 2020 estabelecia também metas nacionais para além do objetivo geral comunitário, o novo acordo transmite essa responsabilidade para os próprios Estados-Membros, com o intuito de fortalecer o mecanismo *bottom-up*. Nesse sentido, o pacote aproxima-se da abordagem do Acordo de Paris, no qual cada país define suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) e compromete-se em cumpri-las. De acordo com a União Europeia, a ideia de uma maior flexibilidade apoia-se no compromisso com a governança.

O aumento da flexibilidade para os Estados-Membros estará associado a um forte quadro de governação europeia, a fim de alcançar os objetivos da UE em matéria de energias renováveis e poupanças energéticas, de uma forma consistente com o cumprimento dos objetivos nacionais e europeus para os gases efeitos estufa e coerente com os grandes princípios da política energética europeia, incluindo o funcionamento e a maior integração do mercado interno de energia e a realização de um sistema energético competitivo, seguro e sustentável (COM(2014) 15 final, p. 5).

Conforme destacado no trecho acima, a questão energética é um dos principais pontos de ambos os pacotes europeus para lidar com as alterações climáticas, assim como foi na política alemã do *Energiewende*. De acordo com Dubash (2016), existem diferentes narrativas para tratar da transição energética e é preciso encontrar aquela que melhor se adapte a uma realidade específica e seja capaz de fomentar mudanças efetivas. No caso europeu, o discurso da segurança energética e da mudança climática são os mais utilizados de modo a corroborar as iniciativas de políticas na área ambiental.

Em suma, os Pacotes 2020 e 2030 sinalizam o comprometimento europeu no combate à mudança do clima, enfatizando os mecanismos de transição energética como estratégia comunitária. O Pacote 2030 serviu de base para a proposta da União Europeia nas negociações do Acordo de Paris, momento no qual assumiu internacionalmente compromissos mais audaciosos, e corresponde à contribuição nacionalmente determinada do bloco.

5. DESAFIOS DA GOVERNANÇA DO CLIMA

A elaboração da política climática europeia é um exemplo de tentativa de governança regional. A União Europeia, como processo de integração mais avançado no mundo até o momento, procura incorporar diversos níveis de decisão na formulação desta política específica e avançar com metas ambiciosas de maneira a conduzir o esforço conjunto no combate às alterações climáticas. Vale ressaltar que, ainda que a União Europeia se proponha a ocupar essa função de liderança, a governança pode ser caracterizada pela ausência de hierarquia e pelo exercício de uma hegemonia compartilhada, na qual todos se comprometem com o cumprimento das normas acordadas.

A governança climática, especificamente, pode ser compreendida como uma ação global coletiva que requer o envolvimento e o comprometimento dos mais variados atores em diferentes escalas, do local ao internacional. Sendo assim, é possível exemplificar algumas iniciativas que contribuem para o processo de governança

climática. No âmbito local, o programa C40, por exemplo, reúne uma rede de cidades com projetos para lidar com as mudanças climáticas e favorece um ambiente de diálogo e de compartilhamento de experiências. Em termos nacionais, conforme foi mencionado anteriormente, o programa alemão *Energiewende* representou um grande impulso no sentido da transição energética, tanto no país como na União Europeia. No nível regional, os Pacotes 2020 e 2030 simbolizam um esforço de negociação entre os Estados-Membros e outros atores sub, supra e transnacionais no que se refere às alterações climáticas. Ademais, foram estabelecidas metas conjuntas que correspondem aos objetivos da União como bloco, ainda que internamente existam uma maior flexibilidade e mecanismos de compensação entre os países membros. Finalmente, no âmbito internacional, o Acordo de Paris referenda a necessidade de uma ação global para combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como evidencia a importância da cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para que os objetivos sejam alcançados. O acordo pressupõe o compromisso individual de cada Estado, que tem liberdade para definir suas contribuições nacionalmente determinadas.

Essa abordagem *bottom-up* do Pacote 2030 e do Acordo de Paris vincula-se com a ideia de governança; todavia, inúmeros desafios advêm dessa flexibilidade, a exemplo de questões como o planejamento, a conformidade, o controle e a efetividade dos objetivos estabelecidos. No caso do Pacote 2030, no qual as metas europeias não foram traduzidas para compromissos nacionalmente vinculantes, torna-se muito difícil avaliar quais são as políticas e as contribuições concretas de cada Estado-Membro.

De acordo com Meyer-Ohlendorf (2015), no Pacote 2030, existiriam quatro possibilidades para analisar as contribuições dos países do bloco: 1) contribuições quantificadas previstas na legislação ou pela Comissão Europeia, ainda que apenas em termos de conteúdo e não no sentido vinculante legal; 2) *benchmarks* específicos estabelecidos por cada país para definir suas contribuições, com base em critérios quantificáveis; 3) *benchmarks* gerais do bloco, que conferem um maior poder discricionário aos países membros na definição das suas contribuições para os objetivos gerais da União Europeia; 4) planos e revisões, o que sugere que apenas os

planos nacionais devem ser considerados para avaliar as contribuições dos Estados-Membros. Segundo o autor, cada uma dessas propostas varia em relação aos níveis de transparência, de credibilidade e de viabilidade política. Em resumo, ainda que a última opção seja a menos transparente, aparentemente é a que teria maior viabilidade de implementação no momento.

No caso do Acordo de Paris, observam-se desafios similares referentes à efetividade e à conformidade dos compromissos assumidos por cada um dos países signatários. Os mecanismos de mensuração das contribuições nacionalmente determinadas ainda precisam ser aprimorados de modo a garantir uma maior transparência no processo. De fato, um dos grandes desafios da governança no âmbito internacional é a incapacidade de impor determinadas decisões aos Estados. Cabe a cada um, em grande medida, a função, tanto de definir, quanto de fiscalizar o cumprimento das metas acordadas, ainda que o Acordo de Paris tenha avançado no sentido de criar compromissos vinculantes. Em suma, a governança climática pressupõe a atuação coletiva de variados atores nos mais diferentes níveis – local, nacional, regional e global –, mediante um exercício de hegemonia compartilhada, com o objetivo de alcançar benefícios comuns.

6. CONCLUSÕES

Considerando a atuação da União Europeia na área de mudança do clima em termos tanto regionais, mediante os Pacotes 2020 e 2030, quanto internacionais, dada sua diplomacia climática e o seu posicionamento nas negociações do tema, especialmente na COP21, compreende-se que o bloco exerce uma função primordial de liderança na consolidação da governança do clima. A União Europeia vem assumindo, constantemente, o papel de maior defensora da necessidade de um compromisso global, exemplificado nos seus documentos oficiais, bem como no seu ativo envolvimento na elaboração do Acordo de Paris.

Ademais, conforme evidenciado ao longo do artigo, a estratégia da governança climática europeia pode ser compreendida a partir de um *framework* composto por

visão, interação social e institucionalização. No que tange à visão da governança do clima, a União Europeia reitera sua apreensão quanto aos efeitos das alterações climáticas e reforça a importância da ação coletiva global na sua mitigação e na adaptação aos seus efeitos. Dentre os principais objetivos da governança climática europeia estão a transição para uma economia de baixo carbono e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Sobre as formas de interação social, o mecanismo de governança multinível na elaboração das políticas comunitárias europeias possibilita o envolvimento de uma gama de atores que influenciam o processo de tomada de decisão do bloco. Além disso, a abordagem *bottom-up*, que flexibiliza a definição dos compromissos nacionais dentro do Pacote 2030, assemelha-se ao instrumento das NDCs do Acordo de Paris. Finalmente, no que se refere à institucionalização, os Pacotes Clima e Energia da União Europeia, desenvolvidos no âmbito regional, complementam-se com a proposta de um acordo global do clima.

Nesse sentido, observa-se que a atuação europeia, com o intuito de estabelecer uma governança climática regional, é transferida também para o âmbito internacional. A preocupação europeia com os efeitos das alterações climáticas estende-se para além de suas fronteiras, e, dessa forma, o bloco tem contribuído efetivamente com valores significativos para o Fundo Verde do Clima e para projetos de cooperação com países em desenvolvimento que incluam a temática ambiental. Apesar das dificuldades ainda existentes para a consolidação da governança climática, a atuação pioneira e de liderança da União Europeia é essencial para que se avance nesta temática.

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, F., HOGENBOOM, B., BAUD, M. ed., 2016. *Environmental Governance in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- COMISSÃO EUROPEIA, 2017. *Climate Action*. [em linha]. Disponível em: https://ec.europa.eu/clima/index_en [Consultado em 7 de novembro de 2017].

- COMUNICAÇÃO COM(2014) 15 final DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, de 22 de janeiro de 2014 – Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2017. *Council conclusions on the Paris Agreement and preparations for the UNFCCC meetings* (567/17). Comunicado de imprensa, 13 de outubro de 2017.
- DUBASH, N., 2016. Climate Change through the Lens of Energy Transformation. In: Nicholson, S. and Jinnah, S. eds., 2016. *New Earth Politics: Essays from the Anthropocene*. MIT Press, pp. 315-342.
- EUROSTAT, 2017. Climate change and energy. [em linha]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/climate-change-and-energy> [Consultado em 7 de novembro de 2017].
- FERREIRA, L., 2017. Mantendo as luzes europeias acesas: a dinâmica do complexo regional de segurança energética da União Europeia. In: Associação Brasileira de Relações Internacionais, *Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte, Brasil.
- GIDDENS, A., 2009. *International Negotiations, the EU and Carbon Markets*. In: Giddens, A., 2009. *The Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity Press, pp.182-202.
- HOOGHE, L. and MARKS, G., 2001. *Multi-level governance and European integration*. Nova Iorque: Rowman and Littlefield Publishers.
- MARKS, G., 1993. Structural policy and multi-level governance in the EC. In: Cafruny, A. and Rosenthal, G. ed., 1993. *State of European community*, vol. 2. Boulder, Colorado: Lynne Rienner/London: Logman, pp. 401-402.
- MEYER-OHLENDORF, N. ed., 2015. *An Effective Governance System for 2030 EU Climate and Energy Policy: Design and Requirements*. Discussion Paper. 15 de junho de 2015. Berlim: Ecologic Institute.
- ROCKSTRÖM, J. et al., 2009. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), p. 32.

- ROCCO, A., 2017. *Processo decisório da União Europeia: um estudo sobre o pacote do clima energia 2020*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília.
- SARTOR, O., COLOMBIER, M. and SPENCER, T., 2015. *Designing planning and reporting for good governance of the EU's post-2020 climate and energy goals*. Working Paper. Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) - Sciences Po. N. 12/2015.
- UJVARI, B., 2016. *Green Diplomacy Network – What is in a name?* [em linha]. 29 de fevereiro de 2016. European Policy Centre. Disponível em: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6355 [Consultado em 14 de novembro de 2017].

ANEXOS

Gráfico 1 - Percentual das emissões de GEE, em relação a 1990, na União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

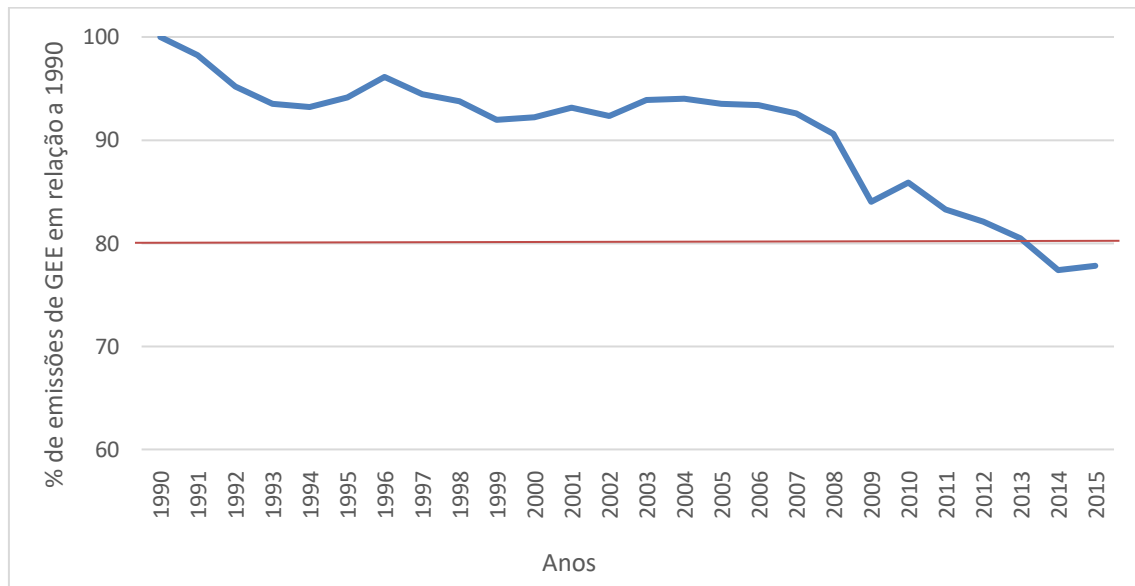


Gráfico 2 – Percentual das emissões de GEE em 2015, em relação a 1990, nos Estados-Membros da União Europeia. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

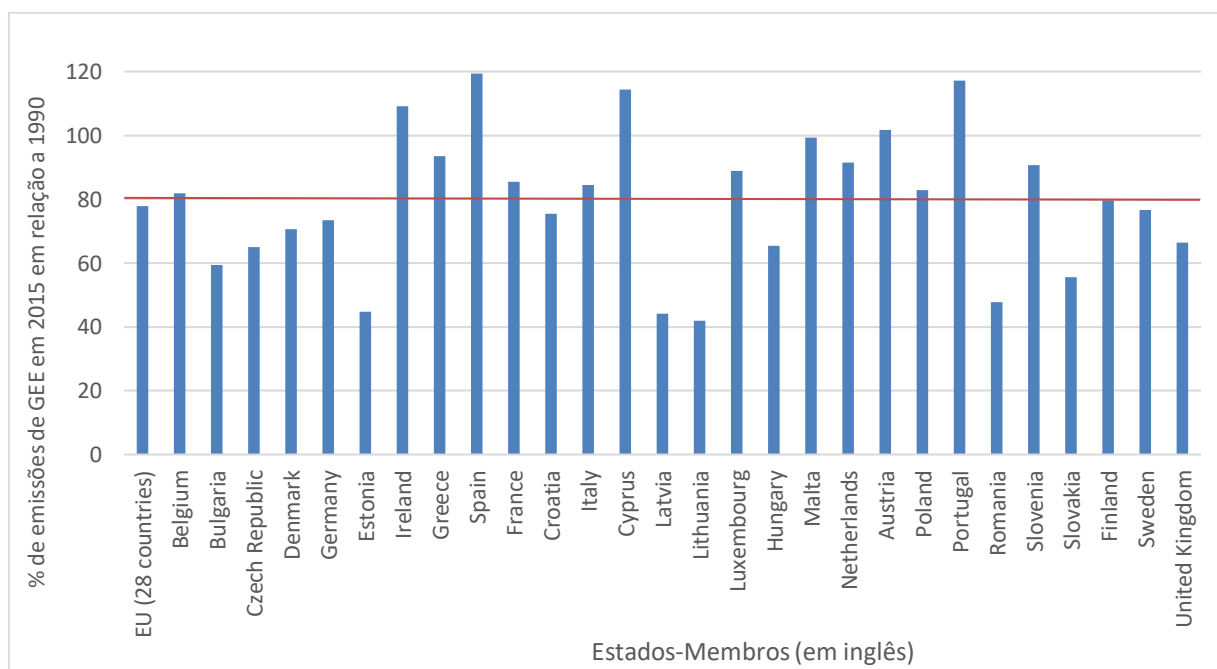


Gráfico 3 – Percentual de fontes renováveis na matriz energética da União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

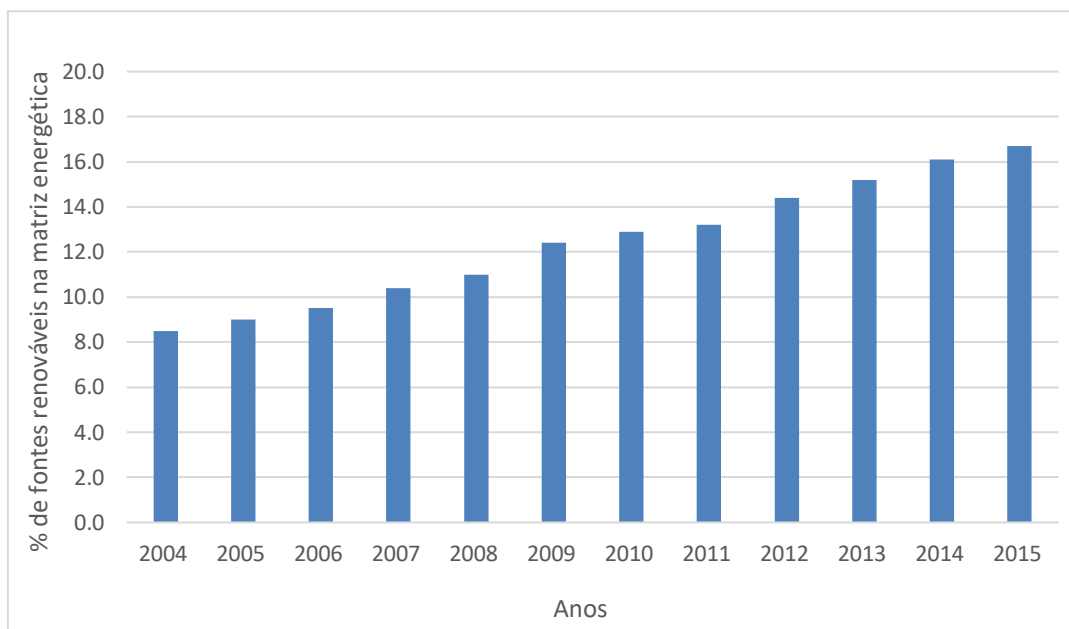


Gráfico 4 – Percentual de fontes renováveis na matriz energética dos Estados-Membros da União Europeia. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

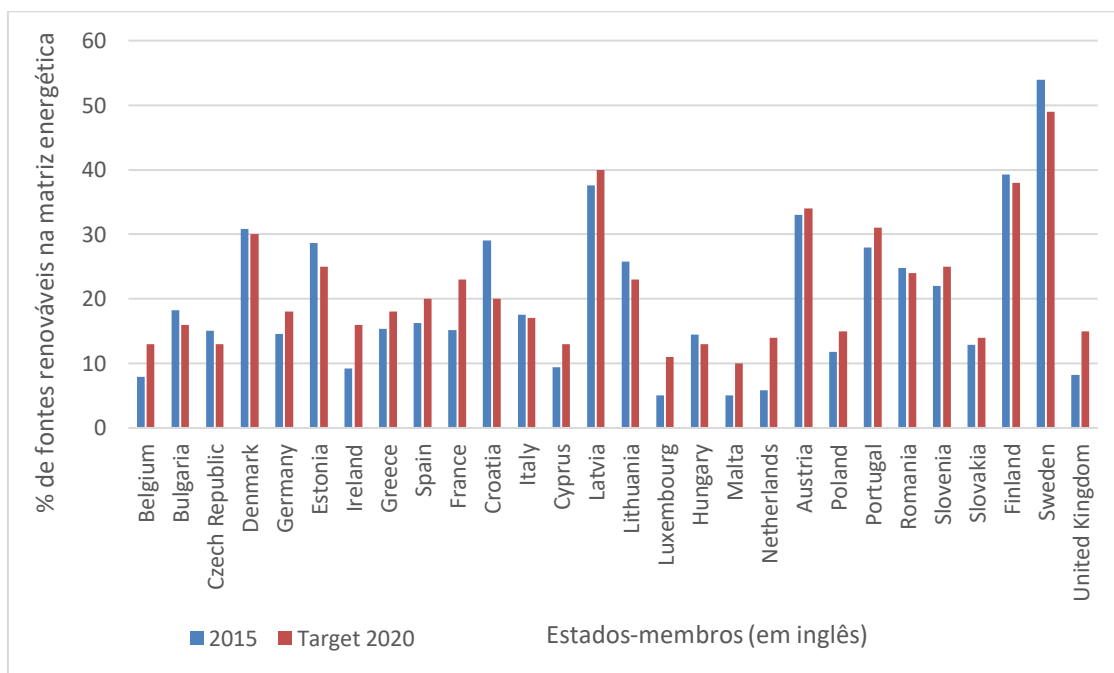


Gráfico 5 – Eficiência energética da União Europeia (ano-base 2005).

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

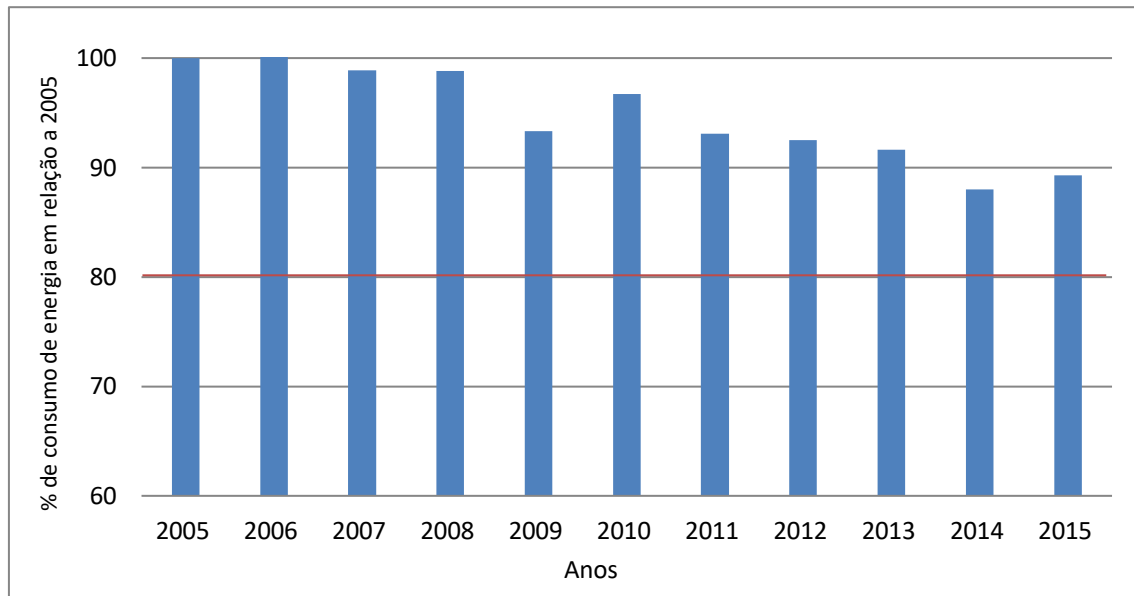
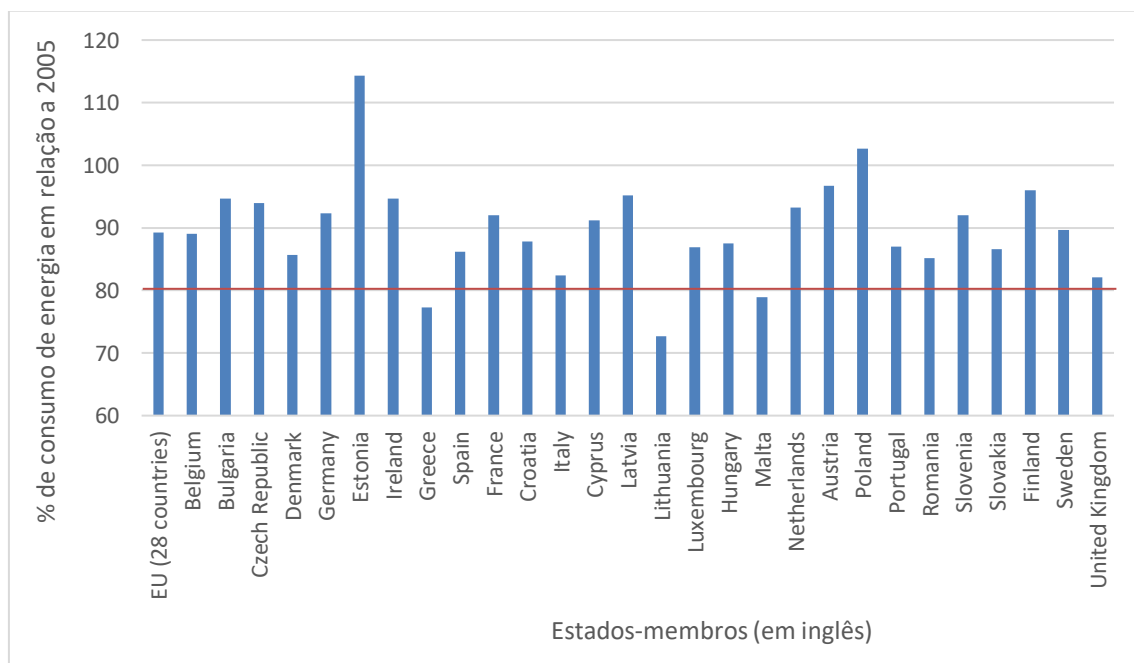


Gráfico 6 – Eficiência energética em 2015 (ano-base 2005) nos Estados-Membros da União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).



COMUNICAÇÕES

O Acordo UE/Mercosul – Eventuais Complicações Jurídicas Decorrentes da Demora na Celebração do Acordo no Prisma da União Europeia

Maria João Palma

O ACORDO UE/MERCOSUL – EVENTUAIS COMPLICAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA DEMORA NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO NO PRISMA DA UNIÃO EUROPEIA¹

MARIA JOÃO PALMA²

RESUMO

O presente artigo reproduz a nossa comunicação apresentada nas Jornadas Luso-Brasileiras sobre Contratação Pública e Desenvolvimento Sustentável, XIII Reunião da Rede de Pesquisa “Integração, Estado e Governança”, em 29 de janeiro de 2018, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Através do mesmo, pretendeu-se tecer algumas considerações sobre a eventual necessidade de a União Europeia proceder a uma revisão do mandato que sustenta as negociações do Acordo UE/Mercosul, em fase de negociação, em virtude do decurso de tempo significativo desde o início das mesmas, face ao alargamento dos objetivos do Acordo, entretanto, ocorrido. São analisadas, também, as implicações jurídicas do Parecer 2/2015 do TJUE sobre a necessidade ou não da celebração de um acordo misto, i.e., um acordo a celebrar conjuntamente pela UE e pelos Estados-Membros.

Palavras-chave: Acordo UE/Mercosul, Política comercial comum, Acordos de Nova Geração, Mandato, Parecer 2/2015 TJUE.

Histórico do artigo: recebido em 14-02-2018; aprovado em 15-02-2018; publicado em 08-05-2018.

Publicação a convite do Conselho Editorial.

¹ Estudo desenvolvido no âmbito dos nossos trabalhos enquanto bolsista da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/Bolsa Doutoramento).

² LLM em Direito da União Europeia pelo College of Europe (Brugge); Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. E-mail: luzpalma2011@hotmail.com.

ABSTRACT

The EU/Mercosur Agreement - Legal Implications Arising From The Delay In The Celebration Of The Agreement On The Prisma Of The European Union. This article reproduces our communication presented at the Luso-Brazilian Conference on Public Contracts and Sustainable Development, XIII Meeting of the research network "Integration, State and Governance", on 29 January 2018, at the Faculty of Law - University of Lisbon. It was intended to reflect on the possible need for the European Union to review the mandate underpinning the negotiations on the EU/Mercosur Agreement, due to the significant time elapse since the beginning of the negotiations and the extension of the Agreement's objectives, occurred in the meantime. The legal implications of EUCJ Opinion 2/2015 on the need to conclude a mixed agreement, i.e. an agreement to be concluded jointly by the EU and the Member States, are also examined.

Keywords: EU-Mercosur Agreement, Common commercial policy, New Generation Agreements, Mandate, Opinion 2/2015 CJEU.

Começo por felicitar o Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, na sua qualidade de Presidente do Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, por mais uma iniciativa pertinente e atual no âmbito do direito do comércio internacional.

Os meus parabéns aos coordenadores do evento, Professores Doutores Nuno Cunha Rodrigues e Jamile Mata Diz, agradecendo o gentil convite que me foi dirigido.

Saúdo a minha estimada colega de painel, Professora Doutora Elizabeth Acciloy com quem tive o gosto de conviver durante a pós-graduação em Estudos Europeus em 1992/93, no Instituto Europeu desta nossa casa, relevando a amizade desenvolvida a partir de então.

Quando o Professor Nuno Cunha Rodrigues me dirigiu o convite a tecer algumas considerações sobre o Acordo UE/Mercosul, ocorreu-me que seria interessante analisar as possíveis implicações do recente Parecer 2/2015 do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), de 16 de maio de 2017³, onde o TJUE analisou a articulação de competências entre a UE e os Estados-Membros (EM) para a celebração do Acordo UE/Singapura, tendo concluído pela necessidade de celebração de um acordo misto, i.e., um acordo a celebrar conjuntamente pela UE e pelos EM.

³ Ver <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-2/15>.

O referido Parecer foi proferido ao abrigo do artigo 300.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o qual permite ao TJUE aferir a compatibilidade de um projeto de acordo internacional face aos Tratados que regem a UE.

A relevância de trazer o Parecer 2/2015 para o debate sobre o Acordo UE/Mercosul prende-se com o facto de a UE estar a negociar ou ter negociado um conjunto de Acordos muito idênticos no seu conteúdo designados, no jargão do comércio internacional, “Acordos da Nova Geração”, ou Acordos Aprofundados e Abrangentes⁴, de que são exemplo o TTIP, o CETA, o UE/Japão e o UE/Índia.

Estes acordos da Nova Geração são acordos que contêm, além das disposições tradicionais relativas à redução dos direitos aduaneiros e dos obstáculos não pautais que afetam o comércio de mercadorias e serviços, disposições sobre diversas matérias ligadas ao comércio tais como a proteção da propriedade intelectual, o investimento, os contratos públicos, a concorrência e o desenvolvimento sustentável.

Este Parecer, muito embora seja referente ao Acordo UE/Singapura, em virtude da semelhança de matérias abordadas pelos acordos que a UE tem em curso, permite que dele possam ser extraídas conclusões em termos de competências necessárias para a celebração dos vários acordos, nomeadamente, o Acordo UE/Mercosul.

A competência mista implica do lado dos EM que tenha de se proceder a uma ratificação por todos os parlamentos nacionais, posterior à assinatura pelos membros do Conselho da UE.

A solução pragmática que se tem encontrado tem sido a de fazer entrar provisoriamente em vigor os acordos internacionais no referente à sua componente exclusiva, o que se verificou no caso do UE/Coreia do Sul ou no caso mais recente do CETA (UE/Canadá). Por exemplo, o CETA entrou provisoriamente em vigor a 21 de setembro de 2017, no referente às competências exclusivas, tendo ficado a sua entrada em vigor definitiva dependente da ratificação pelos parlamentos nacionais. Apenas após esta ratificação, entrará em vigor a parte referente à proteção do investimento

⁴ Aparece ainda na doutrina a referência a “FTA Plus” ou Acordos Mega-Regionais. Entre nós, *vide*, PEDRO INFANTE MOTA, 2016. Os Acordos-Mega Regionais. In: Eduardo Paz Ferreira (coord.), *União Europeia, Reforma ou Declínio*. Lisboa: Nova Vega, pp. 376 a 399.

estrangeiro (ISDS incluído), assim se verificando a aplicação a um caso concreto das conclusões do Parecer 2/2015, que considerou a matéria do investimento estrangeiro como competência partilhada entre a UE e os EM⁵.

De acordo com o TJUE, todos os restantes compromissos em matéria de propriedade intelectual, concorrência, desenvolvimento sustentável, serviços de transportes, contratos públicos em matéria de transportes seriam da competência exclusiva da UE.

Para extraímos as devidas consequências do Parecer 2/2015 no que se refere às competências dos EM e da UE para a celebração do Acordo UE/Mercosul, importa verificar que matérias estão em cima da mesa das negociações.

Para tal, temos de recuar no tempo e ir até às Diretrizes de Negociação de 1999⁶, acomodando-as aos novos temas, entretanto, introduzidos na agenda pelas partes.

Aqui surge uma questão jurídica que importa aclarar. Quando comparamos as matérias enumeradas pelas Diretrizes de 1999⁷ com as matérias presentemente em negociação, verificamos que houve um alargamento substancial das mesmas, o qual ocorreu em 2010 quando as negociações foram relançadas na Cimeira de Madrid, altura em que os dois blocos negociaram uma agenda alargada⁸.

Enfatize-se que, em 1994, a Comunicação da Comissão referia os seguintes aspetos centrais da Associação a criar:

⁵ Sobre a entrada provisória em vigor do CETA, *vide*, MARIA JOÃO PALMA, A política comercial posta à prova no pós-Lisboa – a competência para a celebração de acordos internacionais de comércio da União Europeia. *Análise Europeia*, 2(3), pp. 164-182.

⁶ *Vide*, a Comunicação COM (94) 428 da Comissão dirigida ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 19 de outubro de 1994 – A Comunidade Europeia e o Mercosul, onde é proposta uma estratégia de longo prazo relativamente à instituição de uma Associação Inter-regional entre a UE e o Mercosul (http://aei.pitt.edu/view/eudocno/COM_2894=29_428_final.html) e, na sua sequência, a Decisão do Conselho 1999/279/CE, de 22 de março de 1999, referente à conclusão em nome da Comunidade Europeia de um Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional entre a Comunidade Europeia e os Estados-Membros, de um lado, e o Mercado do Cone do Sul e os seus Estados Parte, do outro lado. *Vide*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999D0279>.

⁷ Desde 2004 que as negociações têm estado a ser conduzidas através de reuniões informais entre a UE e o Mercosul. *Vide*, nota de atualização, de 2005, aditada à Comunicação da Comissão *supra* referida.

⁸ Sobre o relançamento das negociações e o alargamento da agenda, *vide*, DAVID M. TRUBEK, FABIO MOROSINI e MICHELLE R. SANCHEZ-BADIN, 2017. Brazil in the Shadow of Mega-Regional Trade and Investment Standards: Beyond the Grand Debate, Pragmatic Responses. *Legal Studies Research Paper Series Paper*, (1401), University of Wisconsin Law Scholl, p. 22. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2923821.

- Flexível e gradual estabelecimento de uma zona de comércio livre para a indústria e uma gradual liberalização do comércio agrícola;
- Cooperação e diálogo sobre aspetos relativos ao comércio;
- Liberalização dos movimentos de serviços e capital;
- Instrumentos financeiros conjuntos para projetos regionais;
- Cooperação sobre informação, comunicação e cultura;
- Cooperação interinstitucional;
- Cooperação política e coordenação de assuntos interinstitucionais;
- Cooperação sobre sociedade de informação, tecnologia de informação e telecomunicações, conjuntamente com cooperação industrial.

A agenda alargada passou a referir os seguintes aspetos:

- Comércio na indústria e bens agrícolas;
- Serviços;
- Contratação pública;
- Propriedade intelectual;
- Facilitação do comércio;
- Barreiras técnicas.

Posteriormente, seria, também, aditado um sistema de litígios interestadual⁹.

Este alargamento de agenda é baseado nos Modelos UE/Coreia do Sul, CETA e UE/Japão¹⁰.

As primeiras trocas de ofertas ocorreriam em maio de 2016, dizendo respeito a bens, serviços, investimentos e compras públicas¹¹.

Quais são as implicações jurídicas deste desfasamento entre o mandato concedido pelo Conselho à Comissão em 1999 e a agenda, entretanto, alargada?

⁹ Tal como se retira do XXVI Relatório das negociações, Bruxelas, outubro de 2016.

¹⁰ Vide, DAVID M. TRUBEK e outros, *op. cit.*, p. 23. No mesmo sentido, vide, Embaixador da UE no Brasil, João Cravinho, em 28 de novembro de 2017, disponível em: <http://observador.pt/2017/11/28/ue-e-mercossul-com-60-de-hipoteses-de-fechar-acordo-de-comercio-em-2017/>.

¹¹ As principais dificuldades prendem-se com as ofertas referentes à carne e ao etanol. As ofertas apresentadas pela UE em Brasília, em 2017, foram inferiores às apresentadas em 2006, o que impediria o avanço nas negociações. Vide, de 16 de outubro de 2017, disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1CL2VR-OBRTPT>.

O conjunto de matérias englobadas pelo mandato inicial remete-nos para o conceito clássico de zona de comércio livre¹², onde se visa, no essencial, promover a livre circulação de mercadorias através da supressão de obstáculos pautais e não pautais no interior da zona.

Porém, o que se encontra atualmente em negociação equivale a um *FTA Plus*¹³ ainda que não sendo prevista a proteção de investimento estrangeiro, nomeadamente, através da inclusão de um sistema de resolução de litígios investidor-Estado (*Investor State Dispute Settlement, ISDS* na sigla inglesa), divergindo, nesse ponto, de outros acordos Mega-Regionais¹⁴.

A ausência de previsão de um capítulo de proteção de investimento estrangeiro determina que, por ora, no atual estágio de conceção da agenda UE/Mercosul, as consequências a extrair do Parecer 2/2015 não se apliquem, não se impondo, à partida, a celebração de um acordo misto (*vexata quaestio da mixity*).

Pelo exposto, poderemos afirmar que, eventuais dificuldades que venham a colocar-se no fecho do acordo UE/Mercosul em virtude da demora das negociações e

¹² Como curiosidade, refira-se que a Associação UE/Mercosul constituirá a primeira zona de comércio livre a unir duas uniões aduaneiras.

¹³ Os acordos de comércio da Nova Geração contêm além das disposições tradicionais relativas à supressão ou redução dos direitos aduaneiros e dos obstáculos não pautais que afetam o comércio de mercadorias e serviços, disposições sobre diversas matérias ligadas ao comércio, tais como, a proteção da propriedade intelectual, o investimento, os contratos públicos, a concorrência e o desenvolvimento sustentável.

¹⁴ É conhecida a posição menos favorável do Brasil relativamente à celebração de Acordos de Proteção de Investimento (*Bilateral Investment Treaty, BIT na sigla inglesa*), com ou sem ISDS (arbitragem investidor-Estado), o que será uma das razões que justificam a ausência de um capítulo sobre proteção de investimento estrangeiro no Acordo UE/Mercosul. O Brasil assinou 14 BITs nos anos noventa, os quais nunca entrariam em vigor. Em 2013, aprovou um projeto de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) para ser negociado com os países africanos. Estes acordos são diferentes dos BITs, na medida em que insistem na facilitação do investimento mais do que na proteção, definem expropriação de uma forma muito limitada, encorajam a prevenção dos litígios, excluem o ISDS e apostam na resolução de litígios no patamar estadual (SSDS). A partir de março de 2015, o Brasil assinou ACFIs com Moçambique, Angola, Malásia, México, Colômbia, Chile e, em 2016, um acordo mais abrangente com o Peru, que contém um capítulo de investimento em termos semelhantes aos ACFIs, *vide*, DAVID M. TRUBEK e outros, *op. cit.*, pp. 17 e segs. O texto dos referidos acordos pode ser encontrado em <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/27>.

A maior parte do investimento direto estrangeiro (IDE) do Brasil está concentrada em Moçambique e em Angola. *Vide*, CARLOS MARCIO BICALHO COZENDEY e PEDRO MENDONÇA CAVALCANTE, 2015. Novas perspectivas para Acordos Internacionais de Investimentos: o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Cadernos de Política Exterior, 1(2), p. 110.

Sobre o Modelo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Brasil, *vide*, JOAQUIM P. MUNIZ, KABIR A.N. DUGGAL e LUIS A.S. PERETTI, 2017. The New Brazilian BIT on Cooperation and Facilitation of Investments: A New Approach in Times of Change. *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, 32(2), pp. 404-417.

da falta de ajustamento entre o mandato e a agenda, entretanto, informalmente negociada, não se colocam ao nível da relação entre os EM enquanto entes soberanos e a UE, uma vez que as matérias em causa são da exclusiva competência desta, mas, nas relações entre o Conselho e a Comissão pela informalidade na condução das negociações.

Ou seja, não estamos perante um problema de incompetência absoluta da UE para a negociação em curso, ou uma afetação do equilíbrio interinstitucional na vertente externa, mas de um problema de incompetência relativa ou afetação do equilíbrio interinstitucional na sua vertente interna, i.e., ao nível das competências entre as diferentes instituições da UE, *in casu*, entre a Comissão e o Conselho.

Como resolver este problema? Será possível defender-se uma interpretação atualista do mandato de 1999?

Achamos que não – o mandato não é genérico, não refere genericamente um acordo de comércio cujos contornos pudessem vir a ser preenchidos ao sabor das várias revisões do Tratado e sucessivos alargamentos do âmbito da política comercial comum¹⁵, mas especifica as matérias, configurando uma zona de comércio livre clássica.

Poder-se-á dizer que, uma vez que o domínio da Política Comercial Comum, previsto no artigo 207.º do TFUE, foi alargado com as sucessivas revisões do Tratado, nomeadamente com o Tratado de Lisboa, e que os conteúdos agora abrangidos pela atual agenda se encontram no enriquecido artigo 207.º do TFUE, que atribui competência exclusiva à UE para a Política Comercial Comum, o recurso a esta base jurídica dispensa a atualização do mandato?

Pensamos que não: referir este aspeto – o da base jurídica onde a celebração do acordo internacional deverá basear-se resolve a questão da competência da UE (equilíbrio interinstitucional na vertente externa); não resolvendo o problema de articulação de competências internas entre os órgãos da UE, i.e, a tramitação para a

¹⁵ A política comercial comum da UE viu o seu âmbito alargado em duas alturas, com o Tratado de Nice (2003), ao comércio de serviços e aos aspetos comerciais da propriedade intelectual, e com o Tratado de Lisboa (2009), ao investimento direto estrangeiro.

celebração de acordos internacionais prevista no artigo 218.º do TFUE (equilíbrio interinstitucional na vertente interna).

De forma que, muito embora a França tenha vindo a preconizar o alargamento do mandato de modo a incluir a segurança dos alimentos no acordo UE/Mercosul¹⁶, o facto é que a questão da necessidade do alargamento do mandato é mais abrangente. Em nosso entender, o mandato deverá incluir, *inter alia*, a resolução de litígios, a saúde, o desenvolvimento sustentável, a contratação pública, a propriedade intelectual, a transparência.

É imperioso atualizar o mandato. Sendo as questões incluídas nas negociações da competência exclusiva da UE, o mandato a outorgar será do Conselho à Comissão, outorgado por maioria qualificada, e não será necessário, em princípio, um duplo mandato envolvendo os EM, tal como no caso dos Acordos Mistos. Relembre-se que o acordo UE/Mercosul não inclui um capítulo de proteção do investimento estrangeiro, matéria considerada competência partilhada entre a UE e os EM pelo TJUE, quer no referente à parte substancial, quer no referente à resolução de litígios (ISDS).

Tal determina que a França - isolada ou ainda que acompanhada por um pequeno grupo de EM¹⁷ - não poderá travar o procedimento de atualização do mandato no caso de não ver a sua pretensão atendida, uma vez que não será exigido o acordo unânime dos EM, tal como resulta do artigo 207.º do TFUE.

Todavia, por razões de ordem política, não devemos afastar a possibilidade de os EM optarem pela solução do duplo mandato, por um lado, pelo facto de ser uma linha seguida relativamente aos acordos de comércio, mas também de modo a garantir a cobertura competencial de determinadas matérias abrangidas pelo Acordo e que extravasem as competências consideradas exclusivas pelo TJUE no Parecer 2/2015¹⁸.

¹⁶ Na sequência da operação carne fraca no Brasil, onde em 2013 se apurou ter sido utilizada carne de cavalo nos produtos congelados. *Vide*, de 16 de outubro de 2017, disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1CL2VR-OBRTPT>. Tem-se dito que a França tem usado o pretexto da segurança alimentar para atrasar as negociações por causa da questão agrícola.

¹⁷ Tem sido sobretudo os EM do Leste da Europa que têm preconizado a introdução de uma salvaguarda agrícola no Acordo. Em 2017, França e Irlanda propuseram o adiamento do sector agrícola, *vide* <https://exame.abril.com.br/economia/ue-e-mercopol-voltam-a-negociar-acordo-comercial-estagnado/>.

¹⁸ Muito embora, em grande medida, as matérias cobertas pelo Acordo UE/Mercosul correspondam às matérias cobertas pelo Acordo UE/Singapura e analisadas pelo TJUE no Parecer 2/2015, até ao *terminus* das negociações, não poderemos assegurar que essa coincidência é garantida na íntegra.

Em conclusão, uma vez atualizado o mandato, formalidade dependente dos representantes no Conselho, e não tendo o Acordo UE/Mercosul um capítulo de proteção de Investimento com ISDS em moldes semelhantes aos outros Acordos da “Nova Era”, não se vê que venha a existir um problema de competência mista, tal como analisado no Parecer 2/2015.

Por fim, uma reflexão final sobre a ausência de um capítulo sobre proteção do investimento estrangeiro no acordo UE/Mercosul. Poderemos concluir que, por este facto, o mesmo se distancia em absoluto dos outros acordos da UE da Nova Geração? Será o Acordo UE/Mercosul um lobo solitário no panorama dos Acordos Mega-Regionais celebrados pela UE?¹⁹

O Acordo UE/Mercosul terá, em princípio, um capítulo de resolução de litígios com mediação e arbitragem interestadual aplicável a um conjunto de matérias. Porém, quanto a este tipo de resolução de litígios (Estado/Estado), o TJUE, e sendo as matérias relacionadas com o comércio, considerou que a competência seria compreendida na competência exclusiva da UE. O acordo UE/Mercosul não irá conter um capítulo de proteção de investimento estrangeiro investidor-Estado.

Enfatize-se, porém, que, até ao presente momento, nenhum acordo da UE entrou em vigor contendo um capítulo com proteção de investimento estrangeiro com (ou sem) ISDS. Como referimos *supra*, o Acordo UE/Coreia do Sul e o Acordo CETA entraram provisoriamente em vigor, excluindo o capítulo dedicado à proteção de investimento estrangeiro. Relativamente a Singapura, prevê-se que seja seguida a mesma estratégia. O Acordo UE/Japão tem pendente a questão da inclusão da proteção do investimento estrangeiro. Os novos Acordos da UE/Austrália e UE/Nova Zelândia não preveem um capítulo sobre proteção de investimento estrangeiro.

Tal constatação leva-nos a concluir que, por ora, o acordo UE/Mercosul não destoa do conjunto dos acordos de comércio da UE, podendo ser visto como um acordo que acolheu uma abordagem pragmática na atual conjuntura. De resto, o Brasil tem sido indicado como *case study*, no sentido de demonstrar que a captação de investimento estrangeiro não depende da admissão de arbitragem ISDS. A questão das

¹⁹ Vide, reflexão citada na nossa nota 8.

vantagens e desvantagens da inclusão de ISDS nos Acordos Mega-Regionais deixá-la-emos, porém, para uma outra ocasião!

Muito obrigada pela vossa atenção!

RECENSÕES

**“O Medo e a Esperança, Europa: A Crise Global e as Medidas Necessárias para a
Ultrapassar”, por Giulio Tremonti**

Francisco Rente Nunes

“O MEDO E A ESPERANÇA, EUROPA: A CRISE GLOBAL E AS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA A ULTRAPASSAR”, POR GIULIO TREMONTI

FRANCISCO RENTE NUNES¹

RESUMO

Analisando o pensamento de Giulio Tremonti sobre a crise económica de 2008, podemos compreender o quanto a globalização influenciou as consequências sentidas na União Europeia. Ao longo do texto, iremos analisar a dicotomia do medo e da esperança provocados pela crise, pondo em evidência quais os aspetos que levaram a uma crise económica e social. As soluções apontadas pelo autor ainda estão por realizar, sendo pertinente um olhar atento sobre as mesmas.

Palavras-chave: Globalização, Crise económica, Geopolítica, Europa no mundo.

ABSTRACT

“Fear and Hope, Europe: The Global Crisis and Measures Needed to Overcome”, by Giulio Tremonti. Analyzing the thinking of Giulio Tremonti on the economic crisis of 2008, we can understand how globalization influenced the consequences felt in the European Union. Throughout the text, we will analyze the dichotomy of fear and hope provoked by the crisis, highlighting the aspects that led to an economic and social crisis. The solutions pointed out by the author still have to be realized, being pertinent a close look on them.

Keywords: Globalization, Economical Crisis, Geopolitics, Europe in World.

Histórico do artigo: recebido em 15-03-2018; aprovado em 26-04-2018; publicado em 08-05-2018.

¹ Licenciado e Mestre em Estudos Europeus pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Coimbra, Portugal. E-mail: francisco.rente.nunes@gmail.com.

Pode um ex-ministro da Economia e das Finanças de Itália, um dos homens fortes de Berlusconi, ter ideias ousadas sobre a globalização e propor medidas que ponham em risco a utopia do mercado, tão dominante entre as forças conservadoras europeias? Não será uma provocação escrever um livro intitulado *“O Medo e a Esperança. Europa: A Crise Global e as Medidas Necessárias para a Ultrapassar”*, afirmando abertamente que a utopia “mercadista”² é uma pura aberração e que esta deve ser substituída por medidas adequadas? Esta obra de Giulio Tremonti, atual representante da Lombardia no Senado Italiano, teve como propósito a análise económico-social da crise financeira de 2007/2008.

Como analisa Tremonti a sociedade atual?

Não podemos negar os tempos duros que tivemos pela frente desde 2007, com a subida do preço dos alimentos, do valor do dinheiro, do petróleo e das mercadorias. Em pouco mais de 10 anos, mudou-se a estrutura e a velocidade do mundo. Os países asiáticos, com cerca de mil milhões de pessoas que viviam numa quase autossuficiência, querem agora padrões de consumo semelhantes à sociedade ocidental – os chineses consumiam em 1989, em média, 20 kg de carne por ano, passando a consumir, em 2008, mais de 50 kg. Este é o lado visível da globalização, mas há outros fatores: as novas tensões geopolíticas, a crise financeira e o desastre ambiental. Ao longo de várias décadas, a “sociedade de consumo” nunca se imaginou a regressar ao fantasma da pobreza, mas, aos poucos, ele começou a pairar por toda a parte.

Transformámo-nos numa sociedade que se orienta por símbolos e que valoriza o estatuto supostamente dado pelas marcas de prestígio, mudando permanentemente de ícones, entusiasmando-se com acrónimos e totens: Apple, Google, Instagram, Facebook, Twitter, Disco, Techno... Onde tudo entra e sai do mercado num frenesim compulsivo. Um dos mitos dominantes do nosso tempo é o da supremacia da economia de mercado, que é senhora absoluta da nossa existência, dando valor e história à sociedade ocidental.

² O autor concebe este termo como definição de “utopia-mãe da globalização”.

Como caracteriza este político o medo?

O medo, segundo Tremonti, emergiu das profundezas misteriosas do capitalismo financeiro, naquele agosto de 2007. O que parecia ser uma crise cíclica, uma pequena turbulência rapidamente domesticável, transformou-se no pesadelo das intervenções estatais e nos bancos falidos ou em vias de falência. Hoje, já se conhece melhor a perversão a que nos conduziu o sistema financeiro: graças às novas tecnologias financeiras, os operadores iam “transferindo para terceiros os seus riscos” (Tremonti, 2008, p. 20), com o objetivo de maximizar os lucros. Assim foi com a crise do *subprime*, os empréstimos de risco concedidos nos EUA, que se repercutiram no resto do globo. O medo passa por esta surpresa e esta impotência perante o lado menos positivo da globalização.

Somos igualmente confrontados com novas formas de globalização que não entendemos: como o caso da aproximação da China com a América, como se o centro do mundo tivesse passado para o Pacífico. Mas, com o desenrolar dos tempos, verificamos que o que Tremonti defendia no primeiro caso, esta aproximação que formaria a “Chimérica” (Tremonti, 2008, p. 26), já não é uma realidade desde a eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos da América, que com a sua política isolacionista, fez retroceder esta possibilidade. Também no que se refere à posição dos EUA em relação ao Pacífico, houve mudanças com a saída deste do Acordo Comercial Trans-Pacífico³.

Acresce a isto, que a China não está interessada em cometer o mesmo erro da antiga União Soviética, de querer entrar na corrida ao armamento e competir no plano militar. A China não quer ser uma força ideológica expansiva; ao invés, pretende ser uma força económica com um grande mercado interno e uma grande capacidade exportadora, um investidor global desde o Golfo Pérsico até à América Latina (Tremonti, 2008, pp. 33-34).

Ganhámos a plena convicção que o “Velho Continente” perdeu velocidade e que é cada vez menos influente. A nossa impotência acentua-se porque não sabemos

³ Faziam parte deste acordo: Japão, Austrália, Canadá, México, Peru, Chile, Malásia, Vietname, Nova Zelândia, Singapura e Brunei. As negociações tinham começado em 2011 durante a administração Obama e, já havendo um pré-acordo entre as partes, os EUA decidiram abandoná-lo. Sobre este assunto ver: <https://www.nytimes.com/2017/01/23/us/politics/tpp-trump-trade-nafta.html>

qual a melhor atuação contra o aquecimento global e porque não sabemos como agir perante a procura incessante de energia da China e da Índia. As estimativas em 2008 sobre as emissões de dióxido de carbono preveem que estas irão aumentar em cerca de 60% até 2030. Os grandes responsáveis serão os EUA, a China, a Rússia e a Índia. O impacto do aquecimento global será mais catastrófico nas zonas áridas ou semiáridas da África e da Ásia.

Para colmatar esta situação, a Organização das Nações Unidas promoveram a celebração do Acordo de Paris, em dezembro de 2015, onde os maiores poluidores mundiais se comprometeram a baixar os níveis de poluição que emitiam para a atmosfera, com objetivo de limitar a subida da temperatura global até 1,5 graus Celsius. Embora tenha existido este esforço por parte dos estados, a atualidade mostra-nos que o quadro acima previsto pode manter-se, uma vez que Donald Trump retirou os EUA do Acordo de Paris⁴.

Compreendemos, assim, que já não é a Europa a mudar o mundo, é o mundo a mudar a Europa. Caiu o Muro de Berlim e a Organização Mundial do Comércio é o símbolo da liberdade para todo o mercado. O “Deus-Mercado” tornou-se temível devido a várias exigências: de satisfazer os consumidores, de ter cada vez mais coisas nos supermercados, de ter bancos cada vez mais poderosos que ameaçam, em caso de falência, arrastar as economias nacionais e as poupanças dos pequenos e médios investidores. Enfim, o medo de uma globalização feita de *dumping*, dependência energética, populações envelhecidas, sistemas de segurança social quase falidos e sociedades em desagregação.

Então, onde fixar a esperança?

Tremonti recorda-nos que o primeiro pensamento político organizado foi expresso por Platão, na sua obra *República*. A crise que estamos a viver é mais social-moral e menos económica: passámos a existir para consumir e brincámos perigosamente com o respeito pela coesão familiar, a aceitação da identidade, da diversidade, dos valores locais e regionais e do primado do religioso.

⁴ Para uma melhor perceção deste assunto, consultar: <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2017-06-01-EUA-abandonam-Acordo-de-Paris.-E-agora->

Para escapar a esta crise global e reconstruir a esperança, o autor propõe a redefinição do sistema de valores, incluindo: a família e a identidade, um novo consenso sobre a autoridade e a ordem, a aceitação da responsabilidade e o primado do federalismo. Exalta, então, o trabalho voluntário e reivindica uma União Europeia refeita com novos sonhos políticos. Sugere novos rumos para a construção europeia e dá sugestões como: mais poderes para o Parlamento Europeu; reformulação do “grande espaço atlântico”; uma grande união comercial entre a Europa e os EUA⁵; uma nova *Bretton Woods* que se estenda desde os câmbios monetários à defesa do ambiente e às cláusulas sociais, de modo a controlar os mercados financeiros. Acrescenta também a criação de uma política industrial europeia, um plano europeu de investimentos públicos e privados e uma taxa capaz de dar mais esperança aos países, sobretudo do continente africano.

Neste sentido, Anthony Giddens, na sua obra *A Europa na Era Global* (2007), refere que os países europeus, para se adaptarem às mudanças, precisam de um equilíbrio entre o crescimento económico e a proteção social.

Perante estas propostas e analisando-as segundo a atualidade, verificamos que muitas delas ainda não se cumpriram, mesmo que se tenham perspectivado esforços neste sentido. Assim, compreende-se que existe um longo caminho a percorrer e uma urgente mudança do paradigma europeu e mundial.

O livro de Giulio Tremonti não deixa de ser surpreendente. Numa altura em que a imagem que os partidos de direita passam é a de exigir muito menos intervenção do Estado e mais liberdade de mercado, menos proteção social e mais sucesso do indivíduo, este homem de direita traz soluções diferentes. Referindo resoluções para a crise ambiental, para superar a crise económica e recuperar as raízes da identidade europeia. É interessante lê-lo e entendê-lo porque, afinal, dentro das forças da direita, há quem seja convictamente europeu e apele à justiça social. Não podemos ficar indiferentes às propostas de Giulio Tremonti.

⁵ Houve conversações entre os EUA e UE no sentido de se obter o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, em inglês), mas não foi efetivado. Para saber mais sobre o assunto, ver: https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/falhou_acordo_para_tratado_comercial_eua_uniao_europeia

BIBLIOGRAFIA

- BAKER, P., 2017. Trump Abandons Trans-Pacific Partnership, Obama's Signature Trade Deal. *New York Times*, [em linha]. 23 de janeiro. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/01/23/us/politics/tpp-trump-trade-nafta.html> [Consultado em 19 de janeiro de 2018].
- GIDDENS, A., 2007. *A Europa na Era Global*. 1.^a ed. Lisboa: Editorial Presença.
- JORNAL DE NEGÓCIOS, 2016. Falhou acordo para tratado comercial EUA-União Europeia. *Jornal de Negócios*, [em linha]. 28 de agosto. Disponível em: https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/falhou_acordo_para_tratado_comercial_eua_uniao_europeia [Consultado em 1 de março de 2018].
- PEREZ, F., 2017. EUA abandonam Acordo de Paris. E agora? *Visão*, [em linha]. 1 de junho. Disponível em: <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2017-06-01-EUA-abandonam-Acordo-de-Paris.-E-agora-> [Consultado em 23 de fevereiro de 2018].
- PLATÃO, 2001. *A República*. 14.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- TREMONTI, G., 2008. *O Medo e a Esperança. Europa: A Crise Global e as Medidas Necessárias para a Ultrapassar*. 1.^a ed. Lisboa: Editorial Presença.

DISCURSOS

Invigorating and Strengthening European Democracy

Frans Timmermans

INVIGORATING AND STRENGTHENING EUROPEAN DEMOCRACY

PELO COMISSÁRIO EUROPEU, FRANS TIMMERMANS

Por ocasião da conferência “Fortalecer a Democracia na Europa”, que teve lugar no dia 5 de março de 2018, na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa.

Good morning,

I will be speaking with you in English, not in Portuguese, I'm sorry.

Thank you very much for this warm welcome this morning. I know that Portuguese hospitality is renowned across the world, but today you have outdone yourselves. To actually organise the same weather as Brussels, that is truly a wonderful sign of hospitality.

I want to thank the Gulbenkian Foundation, and the Jacques Delors Institute for giving me this opportunity to talk about democracy this morning.

Actually, we shouldn't be talking about it, but we need to talk about it. It should be something like the air, or the water, but sadly it isn't, so there are many reasons for us to discuss this.

Last night I arrived here quite late, but Prime Minister António Costa still found the time to have a talk with me and we discussed many, many things. Obviously, him wanting to give messages to the Commission, that I can bring back to Brussels, but we also had a discussion among friends, about the history of this country, about the transition to democracy – you know, he and I were born in the same year, 1961. He looks a lot younger than I do, but of course I have got city miles, and he has got an easier life.

Joking aside, we were talking about how we were brought up, in what different societies, and I do have like many Europeans, in my generation, this memory of Portugal making this transition to democracy.

I do remember these horrible colonial wars this country was dragged into by its undemocratic regime. And if you look back, it's not that long ago, 1974, and yes, we've had a couple of serious crises, Portuguese people have suffered terribly in the sovereign debt crisis. Portuguese people have suffered terribly, because of these horrible wild fires that have been going on, but at the same time, a miracle happened in this country since 1974. And democracy was very much part of this. The European Union, I think, was very much part of this. I want to talk about these and other things today.

Many a story about the birth of nations is heroic, beautiful. I come from a nation that was born out of resistance against Spanish occupation, not entirely unfamiliar in this country. In the middle of the 15th and early 16th century, a nation was built, with something completely new that was unheard of before, citizens saying very clearly, you know, you might be our sovereign, but that does not only come with rights for you, it also has obligations for you and if you don't treat your people well, you lose the right to govern the people. This was a novelty in the Dutch Republic's birth in those days, which was later picked up also in the French Revolution, with the Declaration of the Rights of Man and the Citizen, which was also part of the American Declaration of Independence, which later on led to democracy coming about more and more.

So where was Europe born?

Jorge Semprún said "Europe, the European Union, European integration, was born in Buchenwald." So the reason for us to change some of the fundamental assumptions, in relations between nations in Europe, the reason to change that fundamentally came after two suicidal wars, the second war accompanied with the most horrible genocide humanity has ever seen.

And the assumption that changed is this. We would say from that moment on: We tried to create prosperity and strength, stability for our citizens, by dominating our neighbor. We tried by being strong, by making our neighbor weak, and every time it

ended in conflict, in strife, in war. So let's try something else, let's try this novel idea of win-win. If my neighbour is strong, I will be alright, if my neighbor is doing well, I will be doing well, as well.

This has been the presumption, the assumption on European cooperation from day one. This is very much also part of the thinking of Jacques Delors. This is now being challenged for the first time in my living memory. This is being challenged on the outside, obviously, we have seen that for a long time. Just look at the way President Putin governs Russia, that is very much still on the premise "Russia will be strong, if its neighbours are weak." Russia will be stronger if others will be weaker.

So the premise of 'win-win' is challenged by him. It just can't happen. It has to be a zero-sum game. "If I win, you must lose, if you're successful, then apparently I'm not." That's one of the fundamental ideas, in Russian foreign policy at least. So this is also becoming more common in the Western world.

There is a well-known anecdote of Winston Churchill, who took a group of visitors into the House of Commons and he was explaining 'we're on this side of the aisle and on the other side of the aisle are the Labour Party' and one of the visitors said "Aha! So that's where the enemy is!" And so Winston said "No, those are my opponents" (and he added "The enemy is right back here" (*i.e. behind him*)).

But this very idea of seeing your political rivals as your opponents and not your enemies is also being challenged in the Western world. I will be talking about rules of democracy, I will be talking about many of those things. But democracy it's just not only about rules, it's not just about the Constitution.

Democracy is also a culture, and the culture of democracy presupposes that if you win an election, you show respect for those who've lost the election. In a democracy, the minority, the opposition, is as essential for the functioning of that democracy, as the majority or the ruling party. And you see that this is being challenged in the United States, and in an increasing numbers of European states as well.

So if this is being challenged then the very concept of liberal democracy in an open society is being challenged; it's winner-takes-all democracy. One could say it becomes then a form of *Demokratatur*, I think they say in German.

Can our nation states survive that? Yes, for the time being, because they've know-how to operate like that all through the 19th century, and the beginning of the 20th century.

Can the European Union survive that? Not at all, no, because it takes away the very fundamental element of how the European Union works, namely always on a win-win basis. And always based on the rule of law. One of the elements of a winner-takes-all democracy is that democracy trumps everything,

The idea that we've developed since the Second World War is that the functioning of open liberal democracies is based on a tripod: democracy, the Rule of Law, respect for human rights. You cannot use one against the other. If you say that I've won the election, so I can determine on my own what the rule of law is, I don't need to respect the law, the law doesn't apply to me because I won the election. If you take that attitude, then you no longer have the rule of law, you *rule by law*, which is something completely different. That is what happened in the eastern bloc before 1989. They were all fine Constitutions, the laws were all there, and they ruled by those laws. Not respecting democracy, not respecting human rights. So that is what we thought up, as a basis for European cooperation.

I think that nations can operate, can survive for the time being, also in a different situation, when they are ruled *by law*, for a bit. But the EU cannot. And if the EU and forms of political destiny-sharing like it cannot survive, then at the end of the day our nations will also suffer, given the nature of the challenges we face.

So politics in the Western world sometimes now is also moving from win-win to zero-sum. The Helsinki Final Act, the international system, the global trading system, the EU itself, they are all based on win-win. Confrontation, nationalism, tribalism, extremism are all based on zero-sum; I win, you lose.

I think that the most valuable experience we've had in the last century is that this doesn't work. I think that now that this concept is being challenged, we need to

speak out for it. We see it everywhere, winner-takes-all, temptation of the strong man, you see that in most radical right parties in Europe, their biggest hero is Vladimir Putin.

You see that those who attack us for being in favour of an open society - a concept as you know that was developed by Popper - now say that we are being agents of Communism, whereas Popper came up with the idea, in fact, to combat Communism with an open society.

And the Helsinki Final Act and its consequences demonstrate so clearly that it worked. Nobody believed that the US Senate almost refused to ratify the Final Act, because it had many words on human rights and dialogue, and they thought that would not have the force to change societies. It created Solidarność, it created Charta 77, which put an end to the regimes in Eastern Europe. So it is important to defend this.

But why are we here? Why if this concept of liberal democracy sounds so good and is so good for our societies, why is it then being challenged?

I think there are a couple of challenges. The first is identity. We are as you know in the fourth industrial revolution. One of the elements of this industrial revolution is that it creates a lot of migratory flows, all over the world. Societies are changing, quite literally also in colour, and the systems we know, the social contracts we built up over the years, were always based, in Europe at least, on the nation state. So we now are in a different situation, with identity changing and this is threatening too many people.

It is threatening too many people because it is also linked with another element, and that is the economy. If you look back, I think that between 1930 and 1960, for most middle-class people their wealth doubled. And I think that for most middle-class people, between 1960 and let's say 1985, it doubled once again. But since then, wealth accumulation has been happening in the hands of fewer people. And certainly not so much in the middle class, who have not seen a proportionate increase of their wealth over that period of time.

So the assumption then becomes that the system is not delivering for me and then the social contract upon which every society is based is being challenged, and then if memories fade of mistakes made in the past then challenging democracy itself becomes something you can do. If it's not working for me in the economy, if I have to

worry about my future job, if I don't know whether my children will be able to develop wealth in the future, then I might challenge the very system upon which this society is built that doesn't deliver for me.

And the third element I want to mention is innovation, leading to a completely different public debate. I think social media and their influence on the way we have a public debate is still not completely charted and we still don't know exactly what is happening. We do know that it has a democratising effect in the sense that more people participate, but it also has an effect of challenging the very concept of facts and truth.

And if institutions are becoming something that doesn't deliver for us, then the media will be seen as one of those institutions being part of the establishment, and so they are lying, because they are not looking after me.

I think this is a conglomerate of elements that lead to the challenging of liberal democracy.

I think we need to take a good and hard look at our societies and we need to understand that they are now in most part post-ideological and post-paternalistic. But because we are human beings, we are full of contradictions. I also believe there is a craving for more idealism, and there is also a craving for more parenthood in parts of the society. So go figure! Those are the contradictions any society has to work with.

We have to acknowledge the first, that we are in a post-ideological and a post-paternalistic society and we have to embrace the second, that there is a craving for idealism and a craving for a form of societal parenthood or citizenship or *civil courage* or whatever you want to call it in whatever language.

What do we do?

One of the concepts of the winner takes all model is to say: we are right, they are wrong. They have no right to speak out, they should disappear, they should become invisible. So the first way to challenge that is to be visible. I think the best way is to be vocal, to come out with your ideas, to go to the streets if you need to, but especially to be active where people can see you.

I think the biggest support, the biggest help illiberal democrats or people who advocate a closed society have, is the silence of the majority that don't agree with them but don't speak up to say that. Because then they can maintain this point that they speak for the people. You know the reasoning. They say 'we know what the people think, when we speak we speak for the people' and anybody who speaks, who says anything different apparently is an enemy of the people because they haven't understood it. 'We' speak for the people. And the only way we could challenge that logic is to show that there's not *one* idea, one mind of the people, that we are diverse societies with different opinions and that the difference in opinion gives the richness of our society and is not a sign of weakness. But then you have to hear it, through the media, through participation, etc.

Second point: I think we need to strengthen and also re-establish links between seemingly contradictory interests, because we are pigeon-holing our society. We have the tendency as modern Europeans to only sit together, perhaps even today, with people who already agree with us. We need to look for people and have a dialogue with people who disagree with us. We are losing the noble art of disagreeing well in European society so we avoid confrontation with people with whom we disagree.

Don't misunderstand the people who vote for extremist parties, they very often do not share their ideology, the only thing they share is their attack on the establishment.

And don't underestimate the misunderstandings we create when we defend our values but by many of our electorate are seen as defending the establishment. These misunderstandings need to be addressed and they can only be addressed in a dialogue. And how do you create dialogue? By bringing people with seemingly contradictory interests together. And I would start with the inter-generational challenge. Willy Brandt once said that the best way of creating positive change in a society is an alliance between grandparents and grandchildren.

Well, why don't we start there? Why don't we understand that the pension gap is a huge threat for our society? Why don't we understand that looking for sustainability in how we finance education, healthcare, etc, is one of the biggest

challenges in society? Why don't we bring together grandparents and grandchildren to understand how to bring these interests to a common ground? Other contradictory interests can be brought in but I think this generational issue, if we can mobilise young people to ally with their grandparents... you know, the thing is, young people aren't the establishment yet, and their grandparents usually aren't the establishment anymore, so together they can challenge the establishment to do better.

Third point: We absolutely need to match the scale of our action with the scale of globalisation. Because of our traditions we tend to think that the scale of action is the nation state. That's where the social contracts were made since the middle of the 19th century. But, as in every industrial revolution, the scale changes. You know, it took the Americans and the Europeans years to find ways for the public interest to solidify anti-trust legislation in the 19th century, and oil barons and railway tycoons had been robbing society blind for decades before the legislation came in to create a more equitable society. We don't have the luxury of taking that long, we need to act now and we need to convince our people that the only way we can act successfully is to act on a continental scale.

So that is where the concept of European sovereignty comes in that was developed by President Macron; a concept with which I fully agree.

The only way you can reinvigorate national sovereignty is by pooling it at the European level - if you want to do something about taxing the tech giants, if you want to avoid that you are in a competition so that the ones who earn the most money in your society pay zero Euros in taxes and the small shops on the corner pay taxes. That is generating so much inequality and anger in society. We need to act. And we can only act at a Continental level.

This is how I would defend working together in Europe, this is the only way you can reformulate a social contract that the average European can adhere to and see himself or herself represented in. If we don't do this then there's no possibility to rewrite the social contract. A small group in our society will increase their wealth – which is already enormous – and large groups of society will be disenchanting and will

be tempted to look for support in xenophobic parties and nationalist parties which will give temporary comfort but which at the end of the day will lead to disillusion.

You know, nostalgia is being developed as the new opium of the people. You see it everywhere in Europe. You re-create a past that never was as a sort of a prospect for the future that of course will never be, on the basis of that past.

I think we need to reinvent the hunger for the future instead of the craving for the past that will bring us nothing. Nothing, but stagnation. So we need our young generation to bring their idealism to the table and take the older generations by the hand and see: this future doesn't need to be bad, it can be good.

Then, my final point of terms of the things that I would like to see happen to reinvigorate democracy: the points I just mentioned can only happen if there is at least a basis for a consensus in society that democracy is actually under threat. If we do not get that understanding accepted broadly in society, if something isn't threatened you're not mobilised to defend it, if something is perceived as unbreakable or old-fashioned, you'll drop it.

If something is seen as fragile but beautiful, you'll fight for it.

And here is my point, that we have neglected as societies, over decades perhaps now, civic education. We have treated increasingly our citizens as customers, as consumers. If you are a customer, you want politics to deliver and if you're unhappy you go look for another shop but if you are a citizen you have a stake yourself and a responsibility in what happens in society and we need to reinvent the noble art of *civil courage*, of civil courage to do something to better your society, not because it benefits you personally in the short term but because it is for the common good.

We can only get a generally shared understanding of the common good if we first understand what it is, if we first understand that we need to educate our children, and sadly not just our children, in understanding what it means to be a citizen. Because we all have a stake in liberal democracy.

Again, there are so many reasons why Portugal came out of that dictatorship and also many reasons why it happened so peacefully and why it became so strong. As I said, I talked at great length with António Costa about that last night. Yes, wise leaders

were certainly part of it. Yes, good friends abroad as well. But above all it was done thanks to the civil courage of the Portuguese people who understood that this was a transition they needed to go through. That future looked scary but also it was an interesting proposition to embrace.

It's always the alignment of civil courage and common sense that will bring our society forward. If we bring this alliance together, there is nothing Europe cannot achieve.

Thank you very much.

NORMAS

Normas de Publicação

Política Editorial

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

1. Tipos de publicações e dimensão

A Revista publica artigos, resenhas, revisões críticas, comunicações e notícias, redigidos em português ou inglês.

Os artigos devem ser originais e oferecerem um contributo relevante e pertinente para o conhecimento na área dos Estudos Europeus. Não devem exceder 50 000 caracteres (sem espaços), excluindo resumo e palavras-chave em duas línguas, bibliografia, figuras e quadros.

As resenhas consistem num resumo dos aspetos principais de uma obra, publicada há menos de 24 meses. O autor deve contextualizar o seu percurso e enquadrar, brevemente, o âmbito do estado da arte quanto ao tema. O autor deve, ainda, apreciar a obra quanto ao seu contributo no meio académico e sugerir possíveis caminhos para uma investigação futura, caso assim o entenda. Não devem ultrapassar 10 000 caracteres (sem espaços), excluindo resumo e palavras-chave em duas línguas, e bibliografia.

As revisões críticas incidem a um conjunto de obras sobre o mesmo tema ou autor, publicadas há menos de 24 meses, ou obras não recentes cuja pertinência e atualidade justifique uma revisão crítica. O autor deve aprofundar o estado da arte relacionado com o(s) tópico(s) envolvido(s), enunciando e discutindo a sua relevância, oferecendo, de igual modo, o seu contributo pessoal para a clarificação dos aspetos envolvidos e sugestões para uma análise alternativa. Não devem exceder os 20 000 caracteres (sem espaços), excluindo resumo e palavras-chave em duas línguas, e bibliografia.

As comunicações reportam-se a artigos apresentados em eventos científicos da área, organizados ou promovidos pela Associação, cuja relevância e pertinência justifiquem a sua publicação. Não devem exceder os 30 000 caracteres (sem espaços), excluindo resumo e palavras-chave em duas línguas, e bibliografia.

As notícias reportam-se a acontecimentos científicos da área, cuja relevância e pertinência justifiquem a sua publicação. Não devem exceder os 10 000 caracteres (sem espaços).

2. Estrutura e formatação do texto

Os originais devem ser preparados em suporte digital, na versão MS Word 2007 ou superior, em formato A4 com todas as margens a 3 cm. Os elementos da publicação devem respeitar a seguinte estrutura e respetivas normas de formatação:

Título: Deve ser conciso, exprimindo o conteúdo. Formatação: Segoe UI, tamanho 14, em maiúsculas, a negrito e alinhado ao centro.

Subtítulo: É opcional. Formatação: Segoe UI, tamanho 12, em maiúsculas, a negrito e alinhado ao centro.

Nome(s) do(s) autor(es): Primeiro nome e sobrenome(s) de cada autor, sem abreviaturas. Quando existe mais que um autor, a ordem pela qual o nome dos autores é apresentada é da sua exclusiva responsabilidade. Formatação: Segoe UI, tamanho 12, em maiúsculas pequenas, alinhado à direita. Para cada autor, a seguir ao seu nome, inserir uma nota de rodapé com a sua informação profissional, nome da organização a que pertence, localidade, país e e-mail pessoal ou institucional. Caso seja aluno, o autor deve colocar o curso que se encontra a frequentar, nome da instituição de ensino superior, localidade, país e e-mail pessoal.

Resumo/Abstract/Resumé/Resumen/Sommario: O resumo deve salientar os aspetos essenciais do texto. Deve ser apresentado, obrigatoriamente, em português e inglês; opcionalmente, também pode ser apresentado numa terceira língua: francês, espanhol ou italiano. A sua redação deve ser clara e concisa, até um máximo de 1500 caracteres, incluindo espaços, em cada língua. Nos resumos em língua estrangeira, o título da publicação deve ser traduzido na respetiva língua e apresentado no início do resumo.

Formatação: Segoe UI, tamanho 9, alinhamento justificado, entrelinhamento a 1,5 espaços, parágrafo com primeira linha a 1,25 cm.

Palavras-chave/Keywords/Mots-clés/Palabras clave/Parole chiave: A seguir a cada resumo, devem ser apresentadas até um máximo de 5 palavras-chave na respetiva língua. Formatação: Segoe UI, tamanho 9, alinhamento justificado, entrelinhamento a 1,5 espaços, parágrafo com primeira linha a 1,25 cm.

Corpo do texto

Formatação: Deve ser justificado, com entrelinhamento a 1,5 espaços, em Segoe UI, tamanho 11. A primeira linha de cada parágrafo deve ter um avanço de 1,25 cm.

Capítulos: O texto pode ser dividido em capítulos e sub-capítulos (até 3 níveis), numerados sequencialmente, em numeração árabe. Devem ser apresentados em maiúsculas, alinhados à esquerda, em Segoe UI, tamanho 11, a negrito.

Notas: Devem ser apresentadas em sequência numérica árabe, em rodapé, Segoe UI, tamanho 9, justificado.

Referências bibliográficas: São citadas ao longo do texto. As referências bibliográficas remetem para a bibliografia no final do texto.

Agradecimentos: É opcional. Se necessário, podem ser feitos os agradecimentos a assistências científicas, técnicas e financeiras. Formatação: Segoe UI, tamanho 11,

justificado, entrelinhamento a 1,5 espaços. A primeira linha de cada parágrafo deve ter um avanço de 1,25 cm. Limite: Até um máximo de 500 caracteres, incluindo espaços.

Bibliografia: Todas as referências bibliográficas citadas no texto, em nota de rodapé, devem ser apresentadas no final, por ordem alfabética, sob o título “Bibliografia”.

Formatação: Segoe UI, tamanho 11, justificado, entrelinhamento a 1,5 espaços e parágrafo com avanço pendente a 1,25 cm.

3. Referências bibliográficas

As referências bibliográficas citadas ao longo do texto e referenciadas na bibliografia seguem as normas do Harvard Style of Referencing.

4. Elementos do texto

4.1. Figuras

As figuras englobam mapas, gráficos, desenhos, fotografias, etc. A sua inclusão no texto deve ser pertinente, devendo ser referidas no texto, usando a palavra “figura”, se esta ficar no meio da frase, ou caso se usem parêntesis: Ex: (figura 1). As figuras são numeradas sequencialmente em numeração árabe e a sua legenda deve ser clara e curta, posicionada abaixo da figura, em Segoe UI, tamanho 9, centrado.

A qualidade das figuras representadas deve ser suficiente para garantir a sua legibilidade. Sempre que possível, as figuras devem ser a cores, em formato jpeg, gif, png, com uma resolução não inferior a 300 dpi.

Cada figura será enviada em separado e não pode exceder os 5 MB, enquanto que o conjunto não pode ultrapassar os 30 MB. As figuras devem ser identificadas com o respetivo número da figura (ex: Fig. 1.jpg). Adicionalmente, deve ser enviado um ficheiro de texto com uma listagem de todas as figuras, onde constem o número da

figura, a respetiva legenda e a fonte. Esta lista deve ser identificada como "Figuras" (ex: Figuras.docx).

4.2. Quadros

A sua inclusão na publicação deve ser pertinente, devendo ser referidos no texto e numeradas sequencialmente em numeração árabe. O seu título deve ser claro e sintético, posicionado acima do quadro, em Segoe UI, tamanho 9, centrado. A fonte deve ser indicada.

A informação contida nos quadros deve ser simples e concreta, devendo caber dentro de uma só página. Os quadros devem, obrigatoriamente, ser formatados com linhas horizontais interiores e exteriores, ficando ao critério do(s) autor(es) a inclusão de linhas verticais interiores e exteriores.

4.3. Abreviaturas e siglas

A utilização de abreviaturas e siglas deve ser restringida ao máximo. A designação completa à qual se refere uma abreviatura ou uma sigla deve preceder de uma primeira indicação destas no texto (ex.: Organização das Nações Unidas (ONU)), a não ser que se trate de uma unidade de medida padrão (ex.: m (metros)). Não devem ser utilizados pontos nas siglas (ex.: UE em vez de U.E.).

4.4. Números

Os números, quando não forem seguidos por unidades de medida, deverão ser apresentados por extenso, de primeiro a décimo e de um a dez (inclusive), e por algarismos a partir deste último número. As unidades de milhar devem ser separadas por um espaço (ex.: 1 500).

4.5. Citações

As citações pouco extensas (até 3 linhas) devem ser incorporadas no texto, entre aspas. As citações mais longas serão recolhidas e formatadas em letra de tamanho inferior ao

do texto (tamanho 10), sem aspas, com um avanço de parágrafo de 1 cm à esquerda e à direita. Todas as citações de autores estrangeiros devem ser traduzidas, salvo casos especiais que justifiquem citar-se o original.

As interpolações são identificadas por meio de parênteses retos [], enquanto que as omissões são assinaladas por reticências dentro de parênteses retos [...].

POLÍTICA EDITORIAL

A *Análise Europeia*, editada pela Associação Portuguesa de Estudos Europeus, publica textos originais que contribuam para o desenvolvimento da investigação científica, a promoção de uma reflexão e discussão aprofundada sobre as metodologias dessa mesma investigação, e a divulgação de informação e conhecimento no âmbito dos Estudos Europeus.

A *Análise Europeia* reserva-se o direito de publicar ou não os trabalhos recebidos, comprometendo-se a informar os autores, dentro de um prazo previamente estabelecido, da sua decisão. Todos os trabalhos devem cumprir os seguintes critérios de admissibilidade:

- Originalidade e pertinência;
- Relevância do trabalho para a difusão e o desenvolvimento do conhecimento;
- Qualidade geral do texto (apresentação, clareza e correção linguística);
- Metodologia (adequação e profundidade coerente na abordagem do tema);
- Atualidade da bibliografia utilizada;
- Adequação às normas de publicação.

Essa decisão é apoiada num processo de apreciação, realizado em duas etapas sucessivas. Em primeiro lugar, todos os trabalhos enviados para publicação serão avaliados pelos editores quanto à sua originalidade e pertinência, qualidade geral do texto e adequação às normas de publicação. Se o trabalho cumprir com todos estes requisitos, este passará à segunda fase de avaliação. A segunda fase de avaliação dos trabalhos estará a cargo de um membro do Conselho Científico, através do sistema *blind peer review* (revisão cega por pares). O avaliador irá considerar a relevância do trabalho, a metodologia usada e a atualidade da bibliografia, elaborando um parecer a

fundamentar a sua decisão final. Através do parecer emitido, o avaliador poderá aprovar o trabalho na sua forma original, sugerir modificações ou manifestar-se desfavorável quanto à sua publicação.

O parecer favorável pode estar condicionado à reformulação dos trabalhos, bem como sugestões para adequá-los às normas de correção gramatical e ortográfica e às exigências de clareza, tendo em vista torná-los acessíveis ao maior número possível de leitores. Os editores podem sugerir aos autores a revisão dos artigos propostos, mediante essas indicações, e condicionar a sua publicação a uma nova apreciação das versões revistas. Os trabalhos aceites serão submetidos a uma nova revisão editorial pelos editores, do qual depende a decisão final quanto à sua publicação.

O Diretor da revista pode, se assim entender, convidar os membros do Conselho Científico ou qualquer personalidade, que se destaque pelo seu mérito profissional e/ou científico na área de Estudos Europeus, a publicar. Nesses casos, os seus trabalhos não serão sujeitos ao processo de arbitragem científica enunciado acima.

Após submissão dos seus trabalhos, os autores são legalmente responsáveis pela garantia de que estes não constituem infração aos direitos de autor, isentando a Associação Portuguesa de Estudos Europeus de qualquer responsabilidade. O direito de autor sobre a publicação recai na editora e proprietária da revista, a Associação Portuguesa de Estudos Europeus. O autor transfere os direitos de autor do seu artigo a favor da editora da revista, autorizando-a a editar, publicar, distribuir e reproduzir a sua obra em suporte eletrónico, incluindo a difusão através de plataformas de distribuição de artigos *online* com as quais a Associação estabeleça acordos. Sempre que se justificar, a Associação pode distribuir e reproduzir os textos em todos os suportes que tenha à sua disposição, nomeadamente magnéticos, óticos e em papel. A transferência do direito de autor não implica custos para ambas as partes.

As opiniões emitidas são da exclusiva responsabilidade dos autores dos trabalhos, não expressando a opinião da Associação.

A *Análise Europeia* não cobre qualquer valor monetário pela submissão dos trabalhos ou pelo processamento e edição do texto aquando da sua publicação.

